



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

조경학석사학위논문

서울시 시민아파트 부지의
공원녹지화 요인과 효과에 관한 연구

A Study on the Factors and Benefits of the Conversion
from Citizen Apartment Sites to Parks and Green Spaces in Seoul

2014년 2월

서울대학교 환경대학원

환경조경학과

박 주 연

서울시 시민아파트 부지의
공원녹지화 요인과 효과에 관한 연구

지도교수 이 유 미

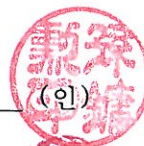
이 논문을 조경학석사학위논문으로 제출함
2013년 10월

서울대학교 환경대학원
환경조경학과
박 주 연

박 주 연의 석사학위논문을 인준함
2013년 12월

위 원 장

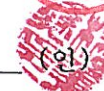
孫 鎬 勲



(인)

부 위 원 장

양병이



(인)

위 원

이유미



(인)

서울시 시민아파트 부지의
공원녹지화 요인과 효과에 관한 연구

서울대학교 환경대학원 환경조경학과

박 주 연

위 논문은 서울대학교 및 환경대학원 환경조경학과 학위논문
관련 규정에 의거하여, 심사위원의 지도과정을
충실히 이수하였음을 확인합니다.

2013년 12월

위 원 장

孫 錦 勲

(인)

부 위 원 장

오 동 영 이

(인)

위 원

이 유 미

(인)

국문초록

본 논문은 동일한 토지가 공동주택인 아파트에서 사회 기반 시설인 공원녹지로 용도가 바뀐 현상에 주목하였다. 연구의 목적은 이러한 토지 이용의 변화가 일어난 요인과 이로 인해 발생한 효과를 밝히는 데 있다. 연구의 대상은 1960년대 후반에서 1970년대 초반 서울시에 건설된 시민아파트다. 현재 서울시에 지어진 시민아파트 건물은 99% 이상이 철거되었다. 시민아파트 건립 당시 32개였던 지구 중 철거 후 절반에 해당하는 지구의 전체 혹은 일부가 공원녹지로 바뀌었다.

본 연구는 크게 3개의 장으로 구성된다.

우선, 시민아파트의 건설에서 부지정리까지의 과정을 살펴보고, 현재 전체 32개 지구의 이용 현황을 조사하였다. 1960년대 이후 급격한 도시화로 인한 주택공급량의 부족으로 서울 시내 구릉지와 천변 등의 방치된 공공용지를 중심으로 불법·불량주거지가 형성되었다. 시민아파트는 이러한 상황을 개선하기 위해 공공의 주도로 건설된 아파트다. 그러나, 1970년 서강지구 와우아파트의 붕괴사고로 시민아파트 건설 계획은 전면 폐기되었다. 곧이어 건물의 안전에 문제가 있음이 밝혀진 뒤 구조물 안전진단 결과에 따른 각각의 건물 별로 철거가 진행되었다. 이후 1997년에 이르러 당시까지 남아 있던 건물 전체에 대한 종합적인 정리계획을 세워 향후 이용방향을 제시하였다. 그 결과, 1997년의 종합 계획 이전에 이미 공원녹지로 바뀐 부지를 포함하여 총 15개 지구의 전체 혹은 일부가 공원녹지로 용도 전환되었다.

둘째, 공동주택인 시민아파트가 사회기반시설인 공원녹지로 변화된 요인을 살펴보았다. 아파트가 공원녹지로 바뀐 주요 요인은 부지의 토지특성, 서울시 도시계획 및 공원녹지 관련 정책의 변화, 주택관련 규제의 강화에 있다. 시민아파트 부지는 표고 40미터 이상의 구릉지에 위치한 소규모 공공용지가 주를 이룬다. 이들 부지는 새로운 공동주택 건설을 위해 시민아파트가 건설된 시기에는 없었던 신설된 법적 규제를 충족하기 어려운 조건이었다. 따라서 개별 부지에 대한 자발적 개발은 지연되었고, 그 사이 안전진단 결과에 따라 철거가 결정된 시민아파트 건물은 공공에 의해 수용되었다. 또한, 이러한 변화의 시간 동안 시민아파트 부지에 대한 활용은 아파트 개발을 중심에 둔 시각에서 벗어나 사회적 요구와 필요에 대응할 수 있는 공공부지로 새롭게 인식되었다. 이것은 기존 주택지 내에

공원녹지, 주차장, 어린이집 등 각종 기반시설 조성의 필요성과 요구가 증가한 상황과 맞물린다. 결과적으로 부지의 대부분이 도시 내 산림녹지를 배후에 두고 있다는 특성을 살려 시민아파트 철거 후 다수의 부지에 대한 공원녹지화가 이루어졌다.

마지막으로, 이렇게 공원녹지로 용도가 변화하면서 얻을 수 있는 효과는 다음의 네 가지로 정리된다. 첫째, 노후건축물 철거로 인한 경관개선 효과다. 시민아파트 건물은 대지조성방식, 접지방식, 건축물의 형태 등이 구릉지 경관 관리 정책의 평가 지침 상 가장 지양해야 할 모습을 띄고 있었다. 이러한 건축물을 철거함으로써 경관 훼손 요인이 제거되었다. 이후 공원녹지로 이용되면서 부지 내 건축물은 엄격한 높이 규제가 적용된다. 이로 인해 구릉지의 건전한 경관 형성에 저해되는 거대 건축물의 건립이 원칙적으로 불가능해졌다. 둘째, 공원 확충을 통해 주택밀집지역의 주거환경을 개선하였다. 시민아파트 주변은 기반시설의 정비로 필요로 하는 주택밀집지역이 대부분이다. 기반 시설 중 공원은 공간 시설로 분류되어, 주거환경 개선을 위해 우선 정비되어야 하는 대상이다. 시민아파트 부지는 도시 내 산림의 최외곽 경계부에 위치하여 상대적으로 접근이 용이하였다. 또한 아파트를 건설할 때 이미 부지의 평탄화를 마쳤으며, 접근로를 확보한 상태였다. 이를 활용하여 조성비용을 절약하면서 공원 등의 기반 시설 조성이 필요했던 지역에 도보권 이하 소규모 공원을 조성할 수 있었다. 셋째, 도시지역 내 산림의 적절한 이용을 도모하였다. 공원녹지화 부지 대부분은 서울의 주요산과 그 지맥의 경계 부분에 위치한다. 이러한 영역은 도시 산림의 이용자에게 도시공원으로써 여가·휴식·운동 공간을 제공한다. 동시에 방문이 빈번한 시설을 경계공간에 배치함으로써 내밀한 숲의 안쪽 생태환경을 지키는 역할을 동시에 수행한다. 넷째, 변화하는 도시계획에 유동적으로 대응할 수 있는 공공용지를 확보할 수 있었다. 현재 공원녹지로 전환된 필지 중 일부는 법적으로 공원녹지 지정없이 일반주거지역만 설정되어 있는 상태다. 구청은 아파트 철거 후 발생한 공공용지를 빈 땅으로 방치할 수 없었기 때문에 일단 시설물의 설치가 적은 주차장이나 공원녹지로 이용하기 시작하였다. 이때, 공원녹지화는 일시적인 용도로, 이러한 토지는 개발 유보지로 향후 도시계획 및 정책의 변화에 따라 필요한 기반시설을 추가로 조성할 수 있는 가능성의 부지다. 그리고, 공원 부지에는 법적으로 지역사회에 필요한 대부분의 기반 시설의 설치가 가능하다. 따라서 공원녹지화는 미래의 도시계획 및 사회적 변화에 융통성 있게 대응할 수 있는 선택이다.

본 연구는 1960년대 후반에는 공동주택을 건립하게 이끌었던 토지의 특성이 사회가 변화하고 시간이 흘러 시민아파트가 철거되는 시기에서는 오히려 공원녹지화를 이끌었다는 관점을 가지고 진행되었다. 더불어, 토지특성 외에 변화하는 인식과 제도가 아파트 부지가 공원녹지로 바뀌는데 영향을 미쳤다고 보았다. 동일한 토지 위에 더 이상 공동주택을 건설하기 어렵게 하는 주택 건설 규제와 제도의 발전에 공원녹지의 필요성에 대한 인식과 요구가 더해져 시민아파트가 철거되어 발생한 부지의 공원녹지화를 이끌었다.

1970년대 초반까지 서울 뿐 아니라 부산, 대구를 비롯해서 전주, 춘천 등 전국에 같은 목적을 가진 공공주택이 건설되었다. 현재 이러한 아파트는 건설 후 40년 이상이 흘러 해당 도시 내 대표적인 노후 건축물이 되었다. 이들 중 일부는 이미 철거되었거나, 현재 철거 후 부지 활용에 대해 검토 단계일 것으로 예상된다. 하지만 서울을 제외한 지역에서는 현황조차 파악되지 않았다. 노후공공아파트 부지는 기존 시가지 내에 위치하여, 변화하는 도시계획의 실행을 위해 유효하게 활용할 수 있는 공공부지다. 이러한 가치를 충분히 발휘할 수 있게 정확한 실태 파악과 종합적인 이용계획을 수립함에 있어 본 연구가 시발점이 되고자 한다.

주요어 : 공공용지, 기반시설, 시민아파트, 토지이용변화, 공원녹지

학 번: 2011-23943

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	5
제3절 선행연구 및 연구의 차별성	11
1. 용어의 정의	11
2. 선행연구	17
3. 연구의 차별성	19
 제2장 시민아파트 부지 발생과 이용	 20
제1절 시민아파트의 건립	20
1. 시민아파트 건립 요인	20
2. 시민아파트 건립	23
3. 시민아파트 건립의 의미와 한계	26
제2절 시민아파트 철거 및 지구의 정리	28
1. 시민아파트의 철거	28
2. 시민아파트 지구의 정리	30
제3절 시민아파트 부지 이용 현황	33
 제3장 시민아파트 부지의 공원녹지화 요인	 36
제1절 시민아파트 부지의 토지특성	36
1. 지형적 특성	36
2. 법제적 특성	43
3. 지리적 특성	49

제2절 법제 및 정책 변화 : 1960년대 후반-2000년대 중반	56
1. 도시계획 및 공원녹지 정책	56
2. 주택관련 정책	61
제3절 소결	67
 제4장 시민아파트 부지의 공원녹지화 효과	 71
제1절 공원녹지 확충을 통한 주거환경 개선	71
제2절 구릉지 경관 복원	76
제3절 도심 산림녹지의 이용 증대	78
제4절 도시계획 실행을 위한 공공용지 확보	83
 제5장 결론	 88
 부록	 98

표 목 차

〈표 1-1〉 시민아파트 부지별 일반사항 조사 (부분예시)	5
〈표 1-2〉 시민아파트 부지 토지특성 분석 항목 추출	6
〈표 1-3〉 시민아파트 부지별 연구 자료 : 낙산지구 지형도 및 항공사진 예시	8
〈표 1-4〉 시민아파트 부지의 공원녹지화 요인 분석틀	9
〈표 1-5〉 서울시의 공원녹지 관련 법령과 분류	12
〈표 1-6〉 초창기 공공아파트의 종류	15
〈표 1-7〉 시민아파트 관련 선행연구의 내용별 분류	17
〈표 2-1〉 '97 시민아파트 정리 5개년 계획	31
〈표 2-2〉 시민아파트 관련 사업 추진 연표	32
〈표 2-3〉 시민아파트 부지 이용 현황	34
〈표 3-1〉 3000제곱미터 이하 부지와 이용현황	37
〈표 3-2〉 부지의 크기 및 형태별 대표 지구	39
〈표 3-3〉 표고에 따른 이용현황	41
〈표 3-4〉 토지 소유관계에 따른 면적표	44
〈표 3-5〉 시민아파트 부지의 지역·지구	48
〈표 3-6〉 시민아파트 부지의 전면도로 폭	49
〈표 3-7〉 블록의 주도로로부터의 시민아파트 부지까지 접근거리	50
〈표 3-8〉 연희 A, B 지구 시민아파트 부지 비교표	52
〈표 3-9〉 시민아파트 주변지역 사업계획	55
〈표 3-10〉 「공원녹지확충 5개년 계획」 중 일상생활권 공원녹지 확충안	58
〈표 3-11〉 시민아파트 건설 이후 공동주택 관련 각종 규제 변화	62
〈표 3-12〉 시민아파트 건설과 철거 시기 주택정책 비교	66
〈표 3-13〉 각 시민아파트 지구의 토지특성 종합	70
〈표 4-1〉 시민아파트 부지에 신설된 공원	74
〈표 4-2〉 기존공원에 편입된 시민아파트 부지	75
〈표 4-3〉 시민아파트 공원녹지화 부지의 세부 용도	80
〈표 4-4〉 도심 내 산지에 위치한 시민아파트 공원녹지화 부지 현황	81
〈표 4-5〉 시민아파트 공원녹지화 부지 중 일반주거지역	85

그 립 목 차

〈그림 1-1〉 연구의 흐름	4
〈그림 2-1〉 시민아파트 지구 분포도	23
〈그림 4-1〉 평탄화된 부지와 기존 동선을 이용한 공원녹지 공간 사례	73
〈그림 4-2〉 청운아파트 철거 전후 경관 비교	77
〈그림 4-3〉 서울의 주요산과 공원녹지화 부지 분포도	78
〈그림 4-4〉 와우공원 및 인근 항공사진과 지적도 비교	87

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

서울시 인구는 1960년에 약 245만 명이던 것이, 1970년에 약 543만 명으로 120% 증가하였다. 이는 같은 기간 전국 인구가 2천5백만에서 3천백사십만 명으로 25% 증가한 것과 비교해 수도의 인구 집중이 가중되었음을 보여준다. 이처럼 1962년 이후 정부의 적극적인 공업화 정책 추진에 따라 도시인구가 급증하기 시작하면서 특히 대도시를 중심으로 인구의 폭증에 따른 주택공급 물량 확보가 시급하였다. 이에 따라 정부는 1960년대 중반 이후부터 도시지역 토지 이용의 밀도를 높이기 위해 공공주도의 아파트 건설을 추진하였다. 각 지자체에는 서민을 위한 주택 물량 확보에 집중하였고, 그 결과 공공부지를 중심으로 공공아파트가 세워졌다. 이 중, 1968년에서 1972년 사이 서울시는 산재한 불량·불법 주택지를 양성화하고 거주자의 대규모 이주를 실시하지 않고, 현지정착을 도모하기 위해 서울시 전역에 시민아파트 32개 지구 425동을 건설하였다. 그러나, 1970년 서강지구 와우아파트 붕괴사건의 발생으로 이후 예정된 시민아파트 건설 계획의 대부분이 취소되었다. 또한, 붕괴 사고 직후 실시한 안전진단 결과에 따라 시민아파트가 구조적·기술적으로 가지는 근본적인 문제에 대해 인식하게 되면서 건설 후 2년이 지나지 않은 시점에서 이미 서울시는 정기적인 안전점검 실시와 그 결과에 따른 점진적인 철거를 시작하였다. 예산 부족과 이주에 따른 주민 갈등 등의 발생으로 계획의 실행이 지체되기도 하였으나, 2006년 청운지구 부지에 공원을 조성을 완료함으로써 시민아파트의 정리는 일단락되었다. 이중 15개 지구는 전체 혹은 일부가 기존 아파트의 철거 후 주택용도로 재건축·재개발 되지 않고, 공원 및 녹지로 변경되었다. 이는 14개 지구의 전체 혹은 일부에 새롭게 아파트 단지를 조성한 것과 비교해서 부지 이용현황 및 면적에서 2배 가까이 되는 용도변화다. 뿐만 아니라, 여타 아파트 단지가 건축물이 노후화되고 주거환경이 불량해졌을 때, 다시 아파트로 재건축을 추진하는 일반적인 환경개선 방법과 비교되는 결과다.

이전까지 서울시의 도시계획은 주로 주택문제 해결과 교육 및 복지 시설 공급 및 기반시설 확충을 중심으로 수립되어 인구집중과 도시화의 가속으로 생기는 1차적인 문제 해

결에 집중되었다. 이를 실행할 수 있는 최대한의 용지 확보를 위해 지정된 공원용지 중 우수한 입지 등의 조건을 가진 활용도 높은 부지 일부는 시설물 건설용 부지로 변경되거나, 예산 확보를 위해 민간 매각되었다. 그러나, 1990년대 이후 경제발전이 안정기에 접어들면서, 서울시는 지금까지 개발 우위의 시설 공급 계획에서 벗어나 일상적 이용이 용이한 공원녹지 조성을 위한 실천 중심의 방안을 제시하고 있다. 이때 시민아파트 부지는 기성 주택지에 위치한 공공용지로 근린생활권의 기반시설 조성을 위한 유효한 부지로 활용되었다.

본 연구의 목적은 시민아파트 부지와 같이 동일한 토지가 주거용도에서 공원녹지용도로 전환되는데 영향을 미친 요인을 살펴보고 이러한 과정을 거쳐 공원녹지로 용도가 전환됨에 따른 효과를 밝히는 것이다. 이를 통해, 공원녹지 용지 확보의 잠재적 가능성이 높은 부지에 대한 새로운 연구를 시작하고자 한다.

1995년 이후 서울시의 초기 아파트에 대한 연구가 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 그간은 시민아파트와 시범아파트 등 초창기 아파트의 건축적 기록과 가치 발견에 대한 연구가 주를 이룬다. 그러나, 현재 대부분의 지구에 더이상 시민아파트 건물이 현존하지 않으며, 부지는 사회적·물리적 필요성에 따라 용도의 변화를 겪었다. 이에 따라 기존의 시민아파트 건물에 대한 연구의 뒤를 이어 동일 부지의 용도변화 현황을 더해감으로써 시간의 흐름에 따른 자료 축적의 의미를 동시에 갖고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

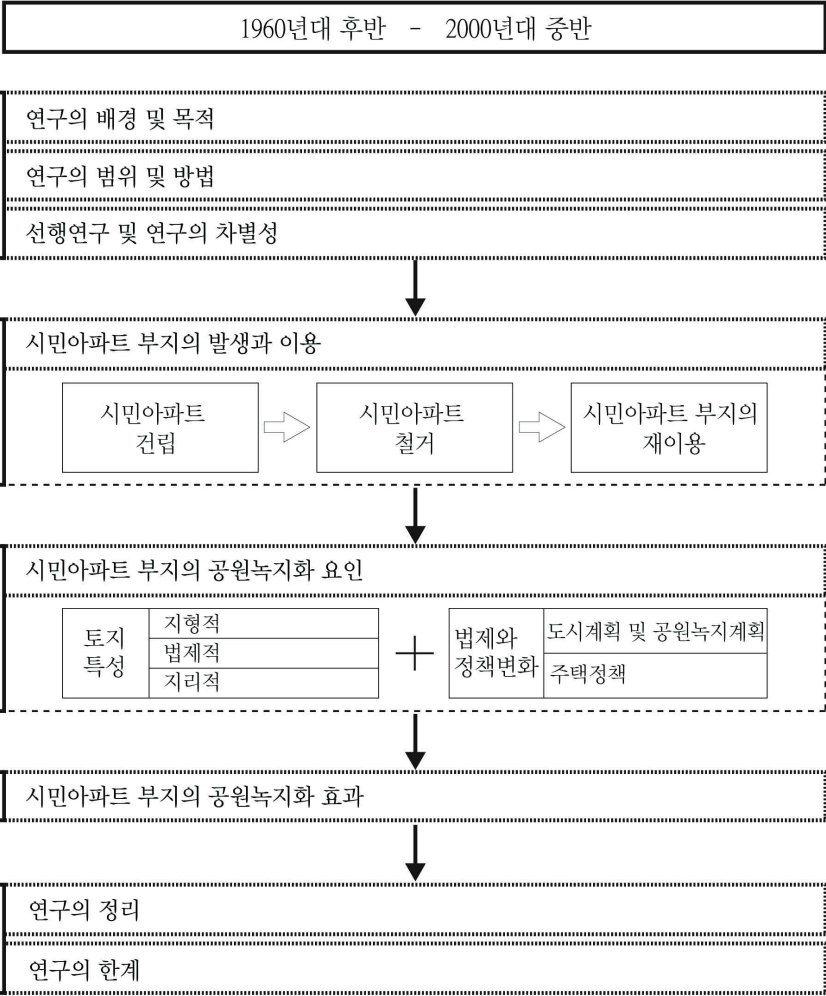
1. 연구의 범위

본 연구는 총 세부분으로 나뉜다.

첫째, 최초 부지가 발생하는 단계에 관한 연구다. 연구의 대상지가 되는 시민아파트 부지 조성이 시작된 시민아파트 건설에서 부지 정리까지의 과정에 관한 내용이다. 시간적으로 시민아파트가 건설된 1960년대 후반에서 1970년대 초반부터 시민아파트 건물 전체를 철거한 후 각 부지별 이용에 대해 밝히고 있는 1997년의 「시민아파트정리5개년계획」의 실행을 일단락 짓는 2000년대 중반까지의 범위다. 공간적 범위는 서울시에 건설된 시민아파트 총 32개 지구 전체로 하였다.

둘째, 전체 시민아파트 부지 중 공원녹지로 전환된 부지에 대한 연구다. 관련된 부지는 총 15개 지구이며 이에 대한 전수조사를 실시하였다. 연구의 내용은 시민아파트 부지가 공원녹지로 전환되면서 얻을 수 있는 효과에 관한 것이다.

마지막으로, 동일한 부지가 시간의 흐름에 따라 용도전환이 이루어진 원인을 찾아 첫째와 두 번째 연구 내용의 관계를 잇는 연구다. 공원녹지로 용도가 변경된 요인을 부지가 고유하게 가지고 있는 토지특성에서 우선 찾고자 했다. 토지특성은 시민아파트가 건설된 시기부터 현재까지 대부분이 고유하게 유지되고 있는 사항이다. 같은 땅을 시대의 변화에 따라 1960년대 후반과 1990년대 이후에 어떻게 활용하고자 했는지에 대한 부분이다. 기본적으로 아파트로 재개발된 부지와 그렇지 않은 부지의 토지 특성이 어떻게 다른지 비교하고자 시민아파트 부지 32개 지구를 대상으로 연구를 진행하였다. 용도변경의 또 다른 주요 요인은 같은 부지의 가치를 다르게 해석하고 실질적 활용 방안을 뒷받침 하는 정책과 법제도 및 관련 계획의 변화다. 시간범위는 1970년대 초반에서 2000년대까지며, 연구의 내용은 서울시 도시계획 및 공원녹지 정책의 변화 및 주택관련 정책에 관한 것이다.



〈그림 1-1〉 연구의 흐름

2. 연구의 방법

(1) 시민아파트 부지의 발생과 이용

시민아파트 계획의 배경에서 건설 후 철거까지의 전체 과정은 서울시 사료와 고시 및 정책계획과 초창기 아파트에 관한 기존 논문자료를 기본으로 연구하였다. 그러나, 시민아파트와 관련된 별도의 자료가 부족한 관계로 여타의 시민아파트 관련 연구와 마찬가지로 주요 일간신문(동아, 경향, 매일경제, 한겨레 등)을 대상으로 1968년부터 2007년까지의 관련 기사를 시기 및 특징별로 검색하여 추가 자료로 삼았다. 1차 현장 조사를 위해 기존의 문헌 연구 상 불명확한 지구에 대해서는 사전에 서울시 토지정보시스템(klis.seoul.go.kr)을 이용하여 정확한 위치를 파악하고 항공사진(gis.seoul.go.kr)을 통해 재확인하였다. 2013년 8월 30일 기준 문헌 상 공원녹지화 부지로 파악된 13개 지구 전체에 대한 1차 현장조사를 실시하였다.

〈표 1-1〉 시민아파트 부지별 일반사항 조사 (부분예시)

	舊아파트 지구명 (건설-철거)	용도	현황	용도지구	주소지	비고
1	본동 (1969- 1999)	공원	사육신공원	공원	동작구 본동 343-10	
2		녹지대	-	1종일반주거	동작구 본동 18-6	용봉정근린공원인접 청소년수련시설예정 (2013년10월입안)
3		공공 시설	구립동작실버센터	1종일반주거	동작구 본동 8-12	용봉정근린공원인접
4			본동종합사회복지관	2종일반주거	동작구 본동 16-15	
5			구립선재어린이집	2종일반주거	동작구 본동 12-12	

이는 공원녹지, 공동주택, 공공시설, 기타 등의 현재의 부지 이용에 대한 일반사항을 파악함과 동시에 공원녹지로 전환된 비율 밝혀 이러한 용도전환이 유의미한 현상임을 확인해서 본 연구의 타당성에 대한 우선 확인을 위한 작업이다. 1차 조사 때는 부지의 주요 이용 현황에 대해서만 조사를 하였으나, 부지를 분할하여 복합용도로 전환한 부지가 많음을 파악하고 이후 추가 조사를 통해 두 개 이상의

복합용도로 분리하여 쓰이고 있는 곳에 대해서는 세분화하여 기록하였다. 이렇게 정리된 내용은 부지의 발생 시점인 시민아파트 관련 부분에 대한 연구 뿐 아니라 이후 공원녹지화 요인 및 공간특성 관련된 연구의 기본 자료가 된다. 무엇보다 행정주소의 변동과 다수의 대상지를 다루고 있을 뿐 아니라, 부지 내에서도 도로 등에 의해 여러 영역으로 나뉘어 있는 경우가 많아 자료에 따라 다르게 제시하고 있는 내용의 사실여부를 명확히 파악하여 향후 연구를 진행하는데 있어 혼동을 없앴다.

(2) 시민아파트 부지 공원녹지화 요인

시민아파트 부지의 공원녹지화 요인을 밝히기 위해, 첫째, 시민아파트 부지의 토지특성과 둘째, 시민아파트 건설 계획이 수립된 1960년대 후반에서 시민아파트 철거 후 향후 이용계획을 수립하고 실행한 2000년대 중반까지의 관련 정책의 내용과 변화추이로 나누어 분석하였다.

〈표 1-2〉 시민아파트 부지 토지특성 분석 항목 추출

시민아파트 입지 특성 연구	고도, 경사, 대지소유현황	
신규 공원녹지 입지 선정 조사 항목	위치, 면적, 토지소유, 도시계획사항, 이용현황, 지장물, 공시지가, 접근성, 조성비	
아파트 사업성분석을 위한 토지 관련 사항	가격경쟁력 (부지매입비)	인근시세, 토지시세
	지역입지	지역 선호도, 진입도로, 지역지구
	교통여건	전철역 접근성, 진입도로, 도심접근성, 주도로연계성
시민아파트 부지의 토지특성 분석 항목	지형적 특성	부지의 크기, 형태, 경사도, 표고
	법제적 특성	토지소유, 토지이용제한
	지리적 특성	전면도로폭, 주도로접근거리, 주변부토지이용

현황 용도별 토지특성 연구를 위해 시민아파트 관련 선행연구에서 살펴본 시민아파트 부지의 특징, 공원녹지조성 담당자가 도심 내 신규 공원의 확보를 위한 후보지 채택 시 행하는 현장 조사 목록, 아파트 재건축·재개발의 타당성 분석 중 사업비 산정 및 시장분석 항목 등의 자료를 기초하였다. 이를 바탕으로 시민아파

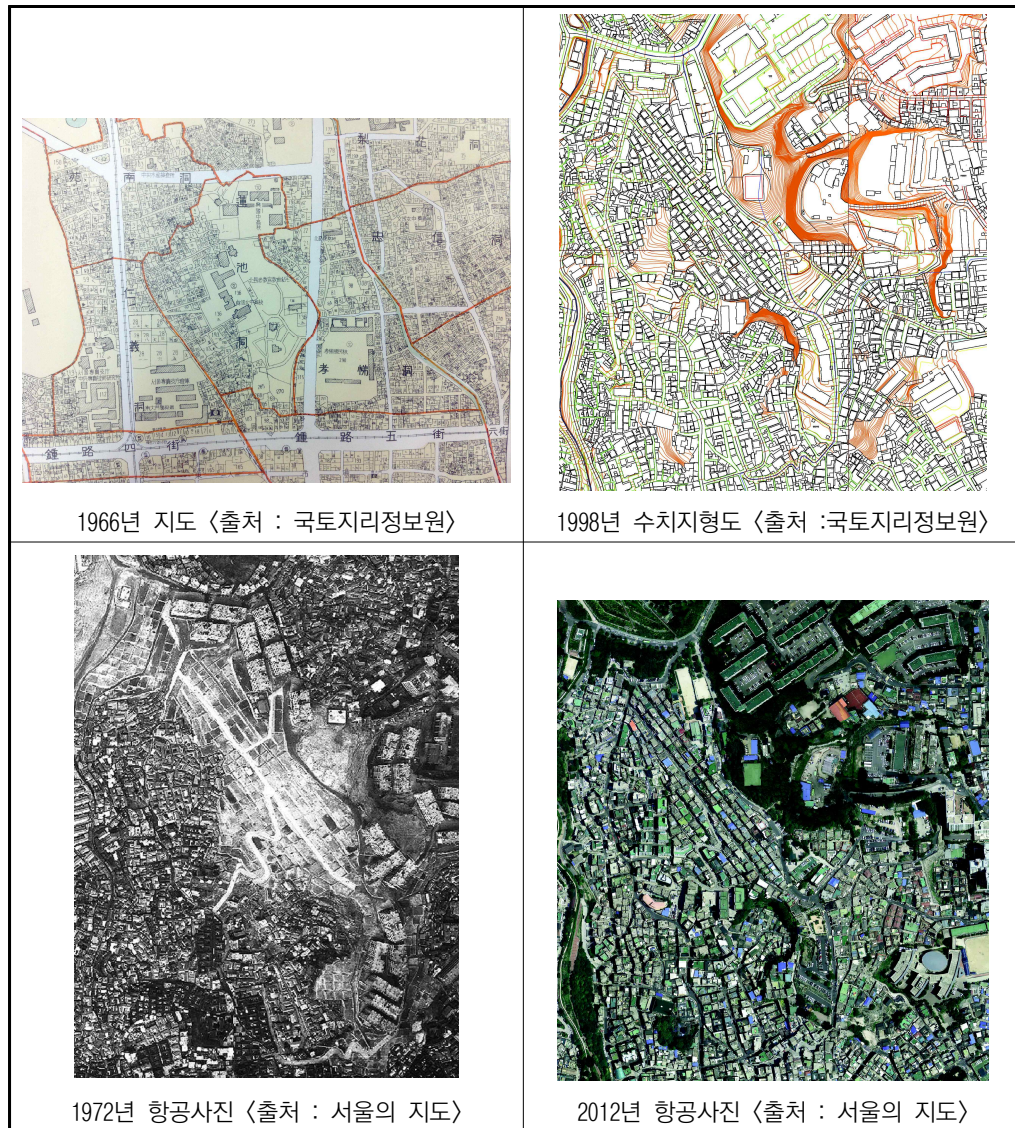
트 토지특성의 용도별 비교를 위한 연구 항목을 정하였다.

부지의 지형적 특성과 관련하여 크기, 형태, 경사도, 표고 등을 조사하였다. 부지의 크기와 형태는 공동주택의 사업 타당성 분석에서 사업의 수익산정과 주로 관련된 항목에 해당한다. 경사도와 표고는 공동주택 사업 타당성에 영향을 미치는 항목임과 동시에 구릉지 및 서울의 주요산과 관련하여 기반시설 중에서 특히 공원녹지로 전환되는 요인으로 작용할 것이라 예상하였다. 이러한 지형적 특성은 각 시민아파트 지구에 따라 아파트가 준치 중이던 시기의 지형도와 현재의 지형도 및 항공사진을 중첩해서 파악하였다. 시민아파트 시기의 지형도는 부지 정리 시점에 따라 출력물 형식으로 지형도, 항측도와 1998년 작성된 디지털 수치지형도 등이 있으며, 아파트 철거 후 시점의 지형도는 모두 디지털 형식의 최근 수치지형도를 이용하였다.

토지 특성 중 법제적 특성은 공동주택 사업비 선정과 관련해서 토지의 소유 중 공공의 비율이 높을 경우 미치는 영향을 고려하여 선정하였다. 이는 시민아파트를 특정 시기에 출현한 후 사라진 공동주택의 한 유형으로 보아온 선행연구들의 시각이 아닌 공공용지에 지어진 공공시설물로 보는 토지 중심의 본 연구의 관점을 반영한 것이다. 토지의 이용제한은 공원녹지화 요인 분석의 다른 항목에 우선하여 개발제한구역이나 공원용지설정 등의 이용제한에 대한 규제가 수립된 부지의 경우 도시계획심의 등을 통한 용도변경의 특별한 절차를 거치지 않는 한 공원용도로 이용되는 직접적인 이유가 된다. 토지의 이용제한은 각 부지별 관련 신문기사에서 재개발을 추진하지 못한 요인으로 제시한 내용을 종합하여 정리한 필지의 등기부열람을 통해 해당 필지에 대한 사실 여부를 조회하였다.

지리적 특성은 접근성과 주변부 토지이용으로 나누어 조사 및 분석을 진행하였다. 접근성과 관련해서 전면도로의 폭과 블록 외부 주도로까지의 접근거리를 조사하였다. 특히 전면도로의 폭은 아파트 건설을 위해 만족시켜야할 법적 기준이 있는 항목이며, 공원 및 기타 용도 등 어떠한 용도로 이용되더라도 고려해야 할 사항이다. 이 부분은 지형적 특성과 마찬가지로 신규(新舊) 수치지형도를 활용하였다.

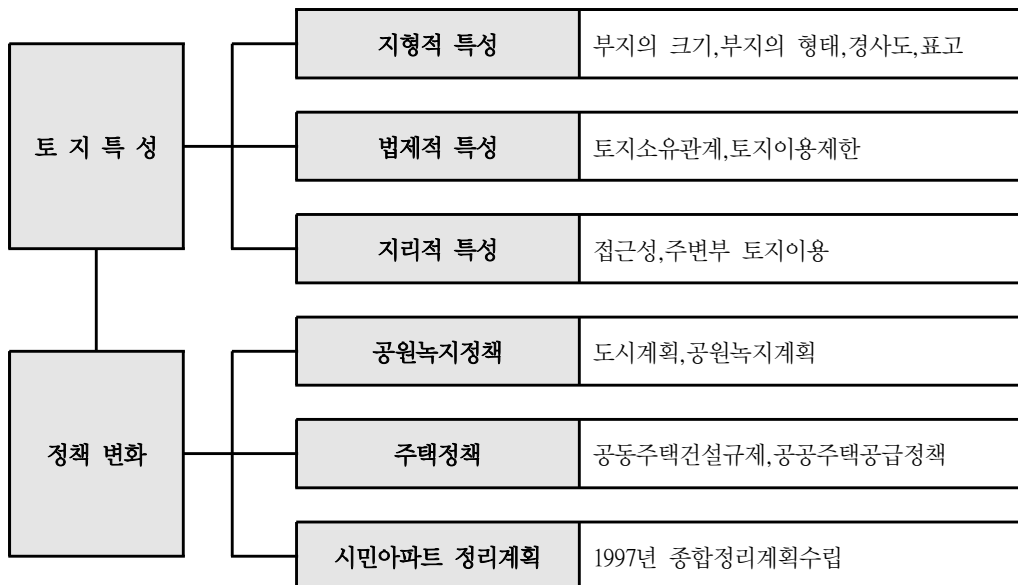
〈표 1-3〉 시민아파트 부지별 연구 자료 : 낙산지구 지형도 및 항공사진 예시



시민아파트 부지의 공원녹지화를 뒷받침하는 정책 변화 연구는 『서울시 도시계획 연혁집』을 기초로 이루어졌다. 『서울시 도시계획 연혁집』은 1930년대 서울의 도시계획이 최초로 수립된 이후 2000년대를 위한 계획을 세울 때까지 서울시 도시계획의 내용을 총괄하여 담고 있다. 1960년대 후반 사회적 필요의 우선 순위가 주택공급에 있던 시기, 공공용지를 이용해 시민아파트를 건설했듯이 이후 도시계획에서 공원녹지의 위계가 상승하는 변화를 살펴봄으로써 지형적·지리적 조건이 적절한 공공용지에 대한 공원녹지화가 요

구된 사회 상황의 변화를 설명함을 목적으로 한다. 그리고, 주택관련 정책의 강화 및 주택 건설 관련된 법규가 세분화 되면서 공동주택 관련 규제들이 전무하던 1960년대 후반과 달리 더 이상 시민아파트 부지와 같은 조건 하에서는 아파트 개발의 사업성 확보가 어려운 상황되었다. 마지막으로 이러한 정책의 변화는 1997년에 발표한 시민아파트 부지 정리계획을 통해 당시까지 남아 있던 시민아파트 부지에 대해서 종합적이고 구체적인 부지 이용 계획의 발표와 시행으로 이어졌다.

〈표 1-4〉 시민아파트 부지의 공원녹지화 요인 분석틀



(3) 시민아파트 부지의 공원녹지화 효과

시민아파트 부지가 공원녹지로 전환됨에 따라 얻을 수 있는 효과에 대한 연구를 위한 추가 현장조사는 관련된 15개 부지 전체에 대해 진행하였다. 2차 조사에서는 13개 지구에 대해 실시한 1차 답사에 포함되었던 노량진 지구가 기존 문헌 내용과 달리 공원녹지가 아닌 변전소 부지로 편입되었음을 확인되어 조사 목록에서 제외시켰다. 대신 실제 공원녹지로 이용 중인 것으로 파악된 보광, 본동(용봉정), 현저, 금화지구를 추가하였다. 2차 답사는 2013년 10월 7일과 8일 이틀에 걸쳐 진행하였다. 경사도가 세부적인 토지이용에 주요한 영향을 미치는 조건임을

파악한 후 현장의 경사도와 수치지형도 상의 경사도 및 세부적 이용실태 파악에 주력하였다. 마지막 3차 답사는 2013년 11월 18일과 25일에 나눠 진행하였다. 18일에는 공원녹지화 관련 부지 중 가장 부지가 분할되어 이용 중인 낙산지구를 방문하여 공원녹지 부지 뿐 아니라 전체 부지에 대한 이용실태를 조사했다. 마지막으로 시민아파트 부지 중 가장 넓은 부지면서, 가장 넓은 땅이 공원녹지로 전환된 금화지구를 방문하여, 공원녹지 용도 뿐 아니라 부지 전체의 이용을 파악하였다. 또한 해당 필지 전체에 대한 등기부 열람을 통해 금화지구의 공원녹지화 부지가 대부분 안산도시자연공원의 권역이 아님을 확인한 후 금화지구가 안산공원과 어떤 방법으로 접해 있는지를 파악하기 위해 금화지구 부지를 통해 안산공원으로 접근할 수 있는 동선 및 비공식적인 출입구의 실태를 파악했다.

본 연구는 객관적이며 계량적인 접근을 위해 주로 수치지형도 분석과 토지이용계획도를 확인하고, 등기부등본 등 법적 기록을 열람하여 사실을 파악하고 그 내용을 해석하는 것을 통해 이루어졌다. 또한, 현장조사를 통해 지도와 항공사진 등에서 놓칠 수 있는 이용 및 현황에 대한 실제적인 접근을 추가하였다. 마지막으로 공원녹지화 대표부지 관련자와 면담하여, 문헌자료 및 현장조사 등으로 확인할 수 없는 당시의 상황을 추가하였고, 본 연구를 통해 예상되는 향후 계획 등의 내용을 확인할 수 있었다. 공원녹지화 관련 공무원 면담은 서대문구 금화지구 관련자와 종로구 청운지구와 낙산지구 관련자에 대해 진행하였다. 이에 공원녹지화 관련 부서인 도시재생과, 공원녹지과, 해당공원 관리소를 방문하였다.

제3절 선행연구 및 연구의 차별성

시민아파트 부지의 공원녹지화에 대한 차별성 있는 연구 과제 설정을 위해 시민아파트 관련 이론적 배경 및 그간의 연구 동향을 분석하였다. 시민아파트 관련 연구는 본 연구의 대상지가 최초로 조성된 시점의 용도에 관한 것으로, 시민아파트의 내재적 특성이 공원화로 이어지는 차후의 상황과 관계를 갖는다는 관점에서 선행연구의 대상으로 선정하였다.

1. 용어의 정의

(1) 공원녹지

‘공원녹지’란 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따르면, 쾌적한 도시환경을 조성하고 시민의 휴식과 정서 함양에 이바지하는 공간 또는 시설을 말한다. 세부적으로 ①도시공원, 녹지, 유원지, 공공공지 및 저수지 ②식생이 자라는 공간 ③광장·보행자전용도로·하천 등 녹지가 조성된 공간 또는 시설 ④옥상녹화·벽면녹화 등 특수한 공간에 식생을 조성하는 등의 녹화가 이루어진 공간 또는 시설 ⑤그 밖에 쾌적한 도시환경을 조성하고 시민의 휴식과 정서함양에 기여하는 공간 또는 시설로서 그 보전을 위하여 관리할 필요성이 있다고 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 인정하는 녹지가 조성된 공간 또는 시설 등을 지칭한다. 도시공원은 도시계획시설이기 때문에 조성계획수립절차는 도시계획법의 적용을 받으며, 공원조성계획의 입안, 결정, 공원의 설치 및 관리 등에 관한 규정은 도시공원법으로 정하고 있다. 도시공원과 관련된 도시계획이 결정되면 해당 행정구역을 관할하는 시장 또는 군수가 공원조성계획을 입안한다.

〈표 1-5〉 서울시의 공원녹지 관련 법령과 분류

관련법	분 류				정 의
자연 공원법	자연공원		국립공원		우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역
도시 공원 및 녹지 등에 관한 법률	도 시 공 원	생 활 권 공 원	소공원		소규모의 토지를 이용하여 도시민의 휴식 및 정서함양을 도모
			어린이공원		어린이의 보건 및 정서생활의 향상에 기여
			근 린 공 원	근린생활권	주로 인근에 거주하는 자의 이용에 제공
				도보권	주로 도보권 안에 거주하는 자의 이용에 제공
				도시지역권	도시지역 안에 거주하는 전체 주민의 종합적 이용에 제공
				광역권	하나의 도시지역을 초과하는 광역적인 이용에 제공
		주제 공원	역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 도시농업공원, 기타 조례가 정하는 공원		
	녹지	완충녹지		공해, 사고, 재해 등의 방지를 위하여 설치하는 녹지	
		경관녹지		도시경관을 향상시키기 위하여 설치하는 녹지 (자연적 환경을 보전·개선 및 훼손된 자연을 복원·개선)	
		연결녹지		공원녹지를 유기적으로 연결, 도시민에게 여가·휴식을 제공하는 선형(線型)의 녹지	
기타	유원지, 공공용지, 저수지, 식생이 자라는 공간, 녹지가 조성된 공간, 옥상녹화·벽면녹화				
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	용도 구역	도시자연 공원구역		도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안의 식생이 양호한 산지의 개발을 제한할 필요가 있는 곳	
		개발제한구역		도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민이 건전한 생활환경을 확보하기 위해 도시의 개발을 제한할 필요가 있는 곳	
	용도 지역	도 시 지 역	녹 지 역	보전 녹지	녹지의 자연환경, 경관, 산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역
				생산 녹지	주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역
				자연 녹지	도시의 녹지공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래 도시용지의 공급을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 지역에 한하여 제한적으로 개발이 허용되는 지역
측량·수 로 조사 및 지적에 관한 법률	임야			산림 및 원야를 이루고 있는 수림지·죽림지·암석지·자갈땅·모래땅·습지·황무지 등의 토지	
	공원			일반 공중의 보건·휴양 및 정서생활에 이용하기 위한 시설을 갖춘 토지로서, 「국토의계획및이용에관한법률」에 따라 공원 또는 녹지로 결정·고시된 토지	

〈표 계속〉

관련법	분 류	정 의
산림 기본법	산림	국토환경을 보전하고 임산물을 생산하는 기반으로서 국가 발전과 생명체의 생존을 위하여 없어서는 안 될 중요한 자산
산지 관리법	산지	입목·죽이 집단적으로 생육하고 있는 토지, 집단적으로 생육한 입목·죽이 일시 상실된 토지, 입목·죽의 집단적 생육에 사용하게 된 토지, 임도 등을 말하며 농지·주택지·도로 그 밖에 대통령령이 정하는 토지는 제외
산림 자원의 구성 및 관리에 관한 법률	도시림	도시지역의 생활환경개선과 생태계의 연속성 유지에 중요한 기능을 갖는 특별시·광역시와 시 지역에 생육하고 있는 산림, 가로수, 기타 대통령령으로 정하는 입목과 그 토지

‘녹지’는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정한 기반시설의 하나로 도시 지역 안에서 자연환경을 보전하거나 개선하고 공해나 재해를 방지함으로써 도시경관의 향상을 도모하기 위하여 도시관리계획의 일환으로 결정된 것이다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 용도구역으로 ‘도시자연공원구역’, ‘개발제한구역’ 및 용도지역상의 ‘녹지지역’과 「자연공원법」에 의한 북한산국립공원 등의 ‘자연공원’ 등에 의해서도 서울권역에 분포하는 공원녹지를 법률적으로 분류할 수 있다. 「산림기본법」에서는 국토환경을 보전하고 임산물을 생산하는 자산의 가치로 ‘산림’을 규정하였고, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 분류한 ‘도시림’은 도시지역의 생활환경 개선과 생태의 연속성 유지를 위해 조성된 도시 내 공간이다. 이와 같이 도시 내의 공원녹지는 단순히 하나의 법체계로 일괄 분류되어 있는 것이 아니라 관리 및 조성의 목적에 따라 다양하게 법률적으로 분류되고 정의된다. 예를 들어, ‘남산공원’은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 의한 ‘광역시권 근린공원’이며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 ‘도시자연공원’이고, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 정의하는 ‘도시림’으로 동시에 분류할 수 있다.

이렇듯, 도시의 공원녹지란 좁은 의미로는 도시계획구역 내에서 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 의해 지정된 공원과 녹지를 말하지만, 다양한 법규를 종합하면 공원이나 녹지 뿐 아니라 도시 내 오픈스페이스 또는 녹화된 공간 전부

를 포괄한다. 이에는 공원용지로 지정되어 공원녹지로의 실질적인 전환의 방향이 설정되어 있는 잠재적 공원녹지까지 포함된 것이다.

(2) 시민아파트

아파트란 용어는 1973년 「건축법시행령」¹⁾ 개정 시 제2조 용어의 정의 제12호가 신설되어, '3층 이상의 건물로, 대지의 전부와 계단·복도·설비의 일부 또는 전부를 공동으로 사용하여 각기 독립된 주거생활을 영위할 수 있는 주택'으로 최초 규정²⁾되었다. 그러나 법이 제정되기 이전에 지어진 시민아파트 등 초창기 아파트는 이와 같은 법적인 개념으로 규정할 수 없다. 때문에, 박철수는 『아파트』에서 일제강점기에 우리나라에 들어온 아파트의 특성을 아래와 같이 정리하였다.

1. 내진내화 성능을 갖춘 철근콘크리트 구조나 콘크리트블록, 벽돌 등을 사용
2. 층수는 3층이나 그 이상
3. 한 층에 거실, 침실, 주방, 변소 등을 갖춘 단위주택으로 가족의 독립생활 보장
4. 모던한 디자인으로 20세기 서양의 건축 사조를 반영
5. 수도, 전기, 가스, 수세식 변소나 터스트 슈트 등과 같은 다양한 근대적인 설비와 편의시설의 선택적 설치

이를 바탕으로, 위와 같은 조건을 충족할 경우 1973년에 법정용어가 등장하기 전까지 지어진 공동주택 중 아파트를 분류할 수 있다.

초기 아파트 중 '시민아파트'란 용어는 1968년 12월 서울시의 아파트 건립 계획 발표³⁾에 처음으로 등장하였다. 당시 자료에 따르면 판자촌을 허물고 같은 자리에 판자촌 거

1) 현행 건축법 시행령 별표1 용도별 건축물의 종류에 따르면, 아파트의 정의는 공동주택 중 주택으로 쓰는 층수가 5개 층 이상인 것으로 정의한다.

2) 박철수, 『아파트』 (서울: 마티, 2013), p. 35.

3) 동아일보 1968년 12월 3일자, "서울시는 판자촌 77만평에 시민아파트 2천동 240억원 들여 3년 내 완공....중략....이 시민아파트 2000동의 입주대상자는 서울시내 판자집 13만동 가운데 거주 지역에 아파트를 세우고 입주할 수 있는 4만 5천가구와 봉급생활자로 셋방에 거주하고 있는

주자들을 입주시킬 서민아파트를 짓는다는 발표와 함께 이 서민아파트를 ‘시민아파트’라 지칭했다. 이후 「'69 시민아파트 건립사업 기본계획」을 발표한 이후 ‘시민아파트’란 용어가 통용되기 시작했다.

〈표 1-6〉 초창기 공공아파트의 종류

내 용	시민아파트	시범아파트	시영아파트
도입목적	불량(불법)주거지정비 및 저소득층 주거정착	중산층 주택공급	저소득층 주거안정
사업주체	서울시, 지자체	서울시	서울시
건설방법	사업주체:골조공사 입주자: 그 외 내·외부	일괄건설공급	일괄건설공급
토지소유	국공유지	국공유지	사유지
주택소유	개인	개인	개인
하자책임	사업주체	소유자	소유자
철거 후 보상	택지개발지구 내 신축 아파트 입주권	민간개발과 동일	민간개발과 동일
대표지구	금화시민아파트 낙산시민아파트 동송시민아파트	금화시범아파트 옥인시범아파트 여의도시범아파트	잠실시영아파트 가락시영아파트 개포시영아파트

시민아파트와 유사한 용어로는 시범아파트와 시영아파트가 있다. 모두 공공이 주도한 아파트건설이라는 공통점을 가지고 있지만, 도입목적, 토지소유관계 등이 각기 다르며, 철거 이후 소유자 및 임대자의 처리 방법 또한 차이가 있다. 시영아파트는 서민주거안정대책으로 6-19평의 규모로 지어 건물 뿐 아니라 토지까지 주민에 팔아, 장기분할 납부조건으로 분양한 것이다. 시범아파트는 중산층을 대상으로 각 세대의 크기는 12-21평형으로 시민, 시영아파트보다 규모가 크며, 일반 민간아파트와 같이 입주자를 공모하여 분양하였다. 토지소유방식이 국공유지로 같은 경우에도 시범아파트의 하자책임은 소유자에게 있으며, 시민아파트는 정부가 지고 있다. 같은 아파트에 대해서 시민, 시영, 시범 등의 명칭이 혼재되어 있는 것은 금화아파트나 낙산아파트처럼 같은 지역 안에 시민아파트와 시범아파트가 비슷한 시기에 건립된 지구가 있기 때문이다. 또한, 와우아파트 붕괴사고 이후 시민아파트란 명칭이 갖는 부정적인 느낌을 지우기 위해 거주민들이 이름을 시범·시영으로

가구 등 10만 가구를 수용한다."

바뀌 부르기도 했다. 따라서, 본 연구에서는 서울시가 발표한 「'69 시민아파트 건립사업 기본계획」과 건설부가 1989년 발행한 『불량주택개량사업 추진방안 연구』에서 정리한 지구별 시민아파트 건립 현황을 기준으로 시민아파트의 대상 범위를 정하였다.

2. 선행연구

〈표 1-7〉 시민아파트 관련 선행연구의 내용별 분류

분류	제목	연구자	연도
시민아파트 건축적 특성	1960-70년대 한국 아파트 변천에 관한 연구	장성수	1994
	1960-70년대 초 일자형 집합주거에 관한 연구	박진희	2003
	서울시민아파트 연구	김규형	2007
	국내일간신문으로 살펴본 금화지구아파트 생애변화에 관한 연구	김성훈	2013
시민아파트 재개발	서울시 시민아파트 재개발사업 시행방안 연구	박찬홍	1986
	서울시 시민아파트 재활용 방안에 관한 연구	유기열	1990
	주거환경의 개선을 위한 금화시민아파트 재개발 계획안	최형일	1998

시민아파트 연구는 공동주택의 한 유형으로 아파트가 도입된 배경과 초창기 공공 주도로 단지가 조성되는 과정의 연구가 진행되었다. 그리고, 단지의 배치와 개별 세대 평면 구성 분석을 중심으로 하는 아파트의 건축적 특성에 대한 내용이 주를 이룬다. 관련 연구를 살펴보면, 장성수(1994)는 현재와 같이 아파트가 주도적인 주거의 형태로 자리잡은 시작을 1960년대로 보고 초창기 아파트 연구를 통해 한국의 아파트가 지금과 같은 모습을 띄게 된 과정과 요인에 대해서 분석하고 건축적인 특성을 파악하고자 했다. 이 시기를 거치면서 아파트 건설의 기술 및 단위 세대 크기의 확대를 통해 중산층을 아파트 거주자의 범주로 끌어들이는 과정을 설명하고 있다. 박진희(2003)는 1960-70년대 초 아파트 건물군의 전형이 되는 단지화가 시작되었음에 주목하여 유형적으로 일자형 주거의 반복, 비계획적 배치, 선형의 상가아파트로 나누어 연구하였다. 이를 개별 사례 연구를 통해 분석하였으며, 이들 개별 사례 연구의 대상으로 시민아파트 중에서는 일자형 주거를 반복한 연희, 청운, 삼일 아파트를 다루었다. 시민아파트가 저비용 투자를 위해 반복적인 일자형 건물을 지었으며, 이로 인해 구릉고지대에 주로 위치했던 이유 뿐 아니라 건물의 형태에서도 산의 경관을 차단하여 도시미관을 해치는 이유가 되었다고 기술하였다. 김규형(2007)은 시민아파트 건립에서 철거까지의 전체 역사 뿐 아니라 단위 평면과 배치의 특성, 옥외 공간의 활용 등을 망라해서 연구하였다. 그는 저소득층을 대상으로 한 임대주택과 공동주택 계획의 시작점에 시민아파트가 있다고 보고, 이에 대한 실증적 기록을 남기는 데 주력하여 기술하였다. 김성훈(2013)은 시민아파트 지구 중 면적상 가장 크며, 건물의 숫자도 131개동으로 가장 많은 금화지구 아파트를 선정하여, 인접한 금화시범아파트까지 연구 대상

으로 삼았다. 기존 학술 연구 뿐 아니라 서울시의 사료와 관련 신문기사 전체를 자료로 건축에서 철거까지의 과정과 관련된 사회적 변화요인을 함께 정리하였다. 이를 통해 초기 아파트에 대한 연구와 정보가 양적으로 부족한 것 뿐 아니라, 40년 이상의 시간 경과로 이미 대부분 철거되어 사라지는 상황에 있음을 주목하고, 이에 대한 기록과 고찰의 필요성을 주장하였다.

시민아파트 관련 연구의 또다른 주요 축은 재개발과 관련된 내용이다. 이는 시민아파트 건물의 노화 및 안전진단 탈락으로 인한 철거가 지속적인 사회문제로 인식되고, 철거 후 이용이 현안 과제였던 1980년대 후반에서 1990년대 중반을 중심으로 이루어졌다. 각 연구는 공통적으로 주거용도를 유지하면서 경제성과 낙후된 주거환경의 개선을 동시에 꾀할 수 있는 개발 방식을 기본으로 하여, 연구를 진행할 당시 남아 있던 시민아파트 지구 중 대상지를 선정하여 구체적인 계획안을 제시하였다.

3. 연구의 차별성

선행연구를 살펴본 결과, 시민아파트 철거가 일단락된 이후의 시간 범위 및 이용에 대한 연구가 현재까지 이루어지지 않았음을 알 수 있다. 이는 공원녹지화 부지 뿐 아니라 아파트재개발 및 공공용도 전환의 부지에 대해서도 마찬가지다. 기존 시민아파트 관련 연구는 시민아파트 건물과 배치 등의 건축 관련 사항과 시민아파트 거주민의 생활에 대한 내용이 있었고, 시민아파트 노후화와 관련하여 연구는 재개발과 재건축 및 리노베이션을 통한 건물의 재활용 등 주거용도에 초점이 맞춰져 있다. 이는 이전까지 시민아파트를 주거의 형태 중 하나인 아파트로 정의하고 이 중 특히 초창기 노후 아파트의 분류 중 하나로 바라보고 있었기 때문이다.

그러나 실제 시민아파트 부지의 대부분은 아파트로 재개발되지 않고 공원녹지 및 공공시설 등의 공공용지로의 기능으로 전환되었다. 시민아파트는 이후 건설된 대부분의 민간 아파트와 달리 공공용지에 지어진 공공주택이었고, 이후에도 대부분의 경우 토지의 공공소유 상황이 유지되었기 때문에 철거 이후 발생한 부지에 대해서는 시설물이 제거된 공공용지로 정의해야 한다.

뿐만 아니라, 시민아파트 부지는 관련 개별적 우연에 의한 것이 아니라 정책적으로 공원녹지화를 계획하여, 「공원녹지 확충 5개년 계획」에서 이전적지 공원화와 공원녹지로 전환할 수 있는 가능성이 높은 부지로 추가 발굴된 것이다. 특히 공공부문 이전적지는 시민아파트 부지와 마찬가지로 토지의 소유는 공공에 귀속되며, 기존의 용도와 상관없이 백지 상태에서 새롭게 용도를 결정한다는 점에서 본 연구 대상지와 유사성을 갖는다. 이전적지의 공원화 연구는 공원녹지화의 효과를 세분화하여 부분별로 다양하게 진행되고 있을 뿐 아니라 개별 사례지에 대한 활용 방안에 대해서도 다수의 연구가 진행되고 있는 것으로 파악되었다. 이는 시민아파트 부지의 공원화 관련 연구가 전무한 것과 대조되는 상황이다.

이에 공원 확충을 위한 새로운 공간의 발굴 및 공원화의 잠재적 가능성이 높은 부지인 시민아파트가 철거된 후 남겨진 부지 이용에 관한 연구의 시작으로 본 연구의 차별성을 제시한다.

제2장 시민아파트 부지 발생과 이용

제1절 시민아파트의 건립

1. 시민아파트 건립 요인

(1) 무허가건축물의 확산

일제강점기와 한국전쟁을 겪으면서 서울시 전역에 걸쳐 대규모 무허가 판자촌이 형성되었다. 이는 정치 혼란으로 인한 행정력 이완과 북에서 이주한 피난민의 정착지 확보의 현실적 필요성으로 산등성이와 같은 고지대를 중심으로 비어져 있는 공공 소유의 토지를 무단으로 점유한 결과였다. 1960년대 이후 정치가 안정되기 시작한 이후에는 모든 국가 역량을 경제개발계획에 집중하면서 경제가 활성화 되면서 급격한 도시화 및 공업화가 진행되었다. 그러나, 이러한 과정에서 도시의 인구 증가 속도에 비해 주택 공급량은 부족하였고, 판자촌의 확대는 가중되었다. 당시 서울의 판자집은 1961년에 약 4만1천여 동이었던 것이 매년 10-15%씩 증가하여 1968년에는 16만9천 동이 넘는 것으로 통계되었다.¹⁾ 이로 인한 문제를 극복하게 위해 정부는 1967년 발표한 「제2차 경제개발 5개년계획」에서 서울 등 대도시의 불량주택지역을 재개발하여 서민주택을 대량으로 공급하는 주택건설계획 밝혔다. 계획의 이행을 통해 대도시 공간구조를 정비하고 불량주거환경을 개량함과 동시에 주택공급물량을 확보하고자 한 것이다.

당시 불량주택은 서울의 구릉지, 청계천 등의 하천변, 한강변 등에 주로 분포하였다. 해방 직후 서울 시내의 대표적인 불량불법주택지는 현저동 일대의 인왕산과 안산 자락, 도심 쪽 남산 북측인 장충동 및 약수동 신당동 일대의 구릉사면, 남산 남사면과 후암동과 한남동 일대, 송인동, 창신동 동송동에 이르는 낙산 일대 등 내사산 주변에 분포하였다. 또한, 홍제동 고갯마루, 아현동, 공덕동, 만리동으로 이어지는 구릉사면, 노고산동 일대, 신공덕동 효창동의 고지대, 한강 북쪽에 바

1) 서울시정개발연구원, 『서울20세기공간변천사』 (서울: 서울시정개발연구원, 2001), 표9 서울의 판자집 수 1960-1970, p. 65.

로 면해 있는 대표적인 구릉지인 옥수동, 금호동, 응봉동, 행당동 일대, 미아리고개와 돈암동 등이었다. 현재의 강남구, 서초구, 송파구 등은 도시화를 위한 택지개발 이전이었고, 당시 강남지역 불량주거지는 흑석동, 노량진동, 본동 등 일대의 구릉사면에 있었다. 외곽지역으로 북한산 동쪽의 미아리에서 수유리까지 이르는 등 당시 서울시 전체에 광범위하게 분포하였다.²⁾ 또한, 청계천, 중랑천, 정릉천변이나 제방, 경춘선, 중앙선 뿐 아니라 일정 폭 이상의 도로의 양안 등 공지가 있는 곳이면 어디든지 무허가 건축물이 들어서 불법 정착 지구를 형성하였다.³⁾

초기의 정책 대응은 무허가불량주택을 국공유지 또는 사유지를 무단으로 점유한 불법시설물로 인식하여 이러한 범법행위를 단속하고 처벌함과 동시에 시설물 철거를 원칙으로 하였다. 이후 거주민의 격렬한 저항으로 인한 사회 문제 발생 등과 같은 이유로 소규모 혹은 대규모의 정착지를 조성하여 주민을 새로운 주거지로 이주시키는 시책을 펼친다. 그러나, 1960년대 말에 이르러 이주를 위한 공공용지가 더 이상 남지 않으면서 불량주택이 있는 부지에 공공아파트를 건립하고 주민 스스로 개량하도록 하여, 집단 이주 대신 현지개량을 통한 거주 환경을 개선하고 불법주거지를 양성화하였다. 이러한 서울시의 정책에 따라 건설된 것이 시민아파트다.

(2) 주택공급량의 획기적 증대

1960년대 서울 등 대도시의 공업화 및 도시화로 인해 폭발적인 인구 증가는 주택의 대량 공급을 필요로 하였다. 이당시 서울시의 주택 부족률은 41.8%⁴⁾에 이른다. 이전까지 서울시는 시영주택, 영단주택, 부흥주택, 재건주택 등의 이름으로 공공주택을 공급하면서, 동시에 민간의 주택 건설이 활발하게 이루어지게 유도하였다. 그러나, 기존의 저밀도 소형 단독주택지 조성으로는 당시의 주택부족현상을 해결할 수 없었다.

이러는 와중에 1962년 대한주택공사는 우리나라 최초의 아파트 단지인 마포아파트를 건설하였다. 대한주택공사는 마포아파트 건설에 대해서 아래와 같이 평가하였다.

2) 서울특별시사편찬위원회, 『서울6백년사 제5권』 (서울: 서울특별시사편찬위원회, 1983), p. 692.

3) 서울시정개발연구원, 전계서, p563.

4) 김규형, 서울 시민아파트 연구, 서울시립대학교석사학위논문, 미간행, 2007, p. 9.

첫째, 단독주택을 건설하는 것보다 단지를 조성하여 고층화함으로써 약 3만평의 대지를 절약하였다.

둘째, 단지사업을 실시함으로써 주택건설의 고층화가 가능, 공동생활의 가능, 국내생산재만으로도 고층화가 가능하는 확증을 얻었다.

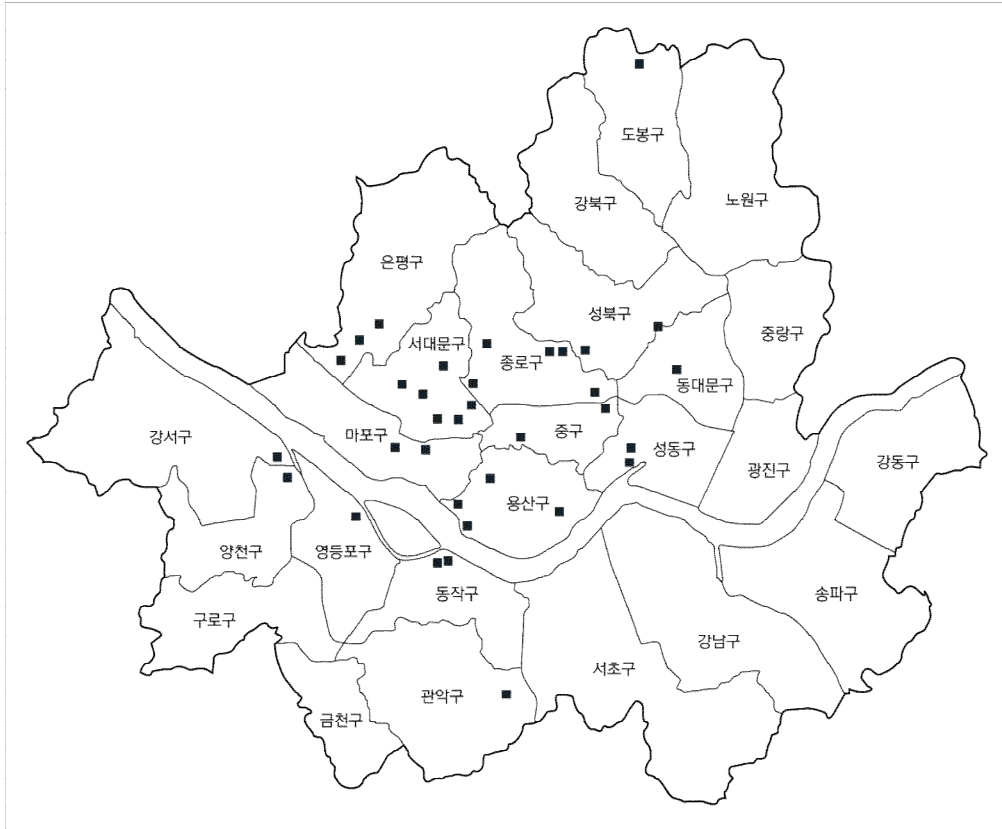
셋째, 도시미화 발전에 기여하였다.

넷째, 주택난의 부분적 해결로써 국가시책에 이바지 했다.⁵⁾

이러한 평가는 서울 및 당시 유사한 주택공급의 어려움을 겪고 있던 전국의 대도시에 아파트를 건설함으로써 얻을 수 있는 효과를 긍정적으로 인식하고 있었음을 의미한다. 이는 후에 서울시가 저소득층 주택을 대량공급하기 위해 시민아파트 건립사업을 계획하는 기본 바탕이 되었다.

5) 대한주택공사, 『대한주택공사30년사』 (서울: 대한주택공사, 1992), p. 102.

2. 시민아파트 건립



〈그림 2-1〉 시민아파트 지구 분포도
 (1.現행정구역 기준 2.동일 지구가 분리되어 있는 경우 각각 표기)

주택공급량의 부족으로 인해 생기는 도시 문제를 해결하고자 서울시는 1960년대 후반부터 1970년대 초반까지 집중적으로 불량주거지역의 정비와 주택 공급 물량의 확산을 위해 각 구청과 함께 시민아파트 건립을 추진하였다. 우선, 서울시는 1967년 회현지구에 시민아파트 1동을 건설하였다⁶⁾. 기본계획은 당시 서울시장이었던 김현옥의 지시로 1968년 도시계획국 내 주택행정과에서 수립하였다. 건립 후보지 결정과 건설은 도시계획국 내 주택건설과에서 담당하였다⁷⁾.

6) 회현지구 시민아파트 건설은 입주자들이 대지를 제공하고 시에서 공사비를 우선 제공하고 이후 입주자들이 분할상환하는 방법을 채택하였다. 이후 지어진 시민아파트가 공공용지를 주로 이용하여 시가 골조공사를 담당하고 입주자가 내장공사 등을 맡는 것과는 다른 방법이다. 시민아파트 건설의 일반적인 방법은 1968년 금화시민아파트 때 처음으로 시도된 것이다.

1969년에 「'69 시민아파트 건립사업 기본계획」 발표하였고, 곧바로 계획을 실행하여 계획을 발표한 1969년에만도 총 4백여 동의 시민아파트가 건설되었다. 당시 김현옥 서울 시장이 발표한 「'69 시민아파트 건립사업 기본계획」의 주요 내용은 다음과 같다.

1. 1969년부터 1972년까지 서민용 아파트 2천동을 240억원의 비용을 투입하여 지으며 그 재원은 여의도 대지매각비의 80퍼센트를 전용한다.
2. 아파트의 구조는 철근콘크리트 라멘조로 하고, 층수는 지상 5층으로 하며 1동당 45가구를 수용 원칙으로 하나, 지형에 따라 30-50가구로 할 수 있다. 가구당 평수는 11평(실평수 8평)으로 한다.
3. 1969년에 건립할 400동 중 183개 동은 시 본청에서 담당 건립하고(예산액 21억 9,600만원) 나머지 217개 동은 각 구청이 나누어서 건립한다.
4. 아파트 건설에 소요될 시멘트와 철근의 일부는 시에서 일괄 구입해서 시 공업자에게 공급한다.
5. 시(구)는 진입로 및 부지조성 공사, 골조공사(외벽포함) 및 전기 배관공사, 옥외 상하수도공사를 담당하고, 입주자가 건물의 사이벽(칸막이), 내부의 전기 및 상하수도공사, 화장실, 정화조, 세탁장, 온돌공사를 담당한다.
6. 1동당 사업자금 1,200만 원 중 900만 원(가구당 20만 원)은 15년간 연리 8 퍼센트의 이자와 소정의 관리비를 가산하여 입주자로부터 상환 받는다(월 2,300원 정도). 1,200만 원 중 300만 원은 진입로 공사 등 환경정리에 필요한 부대공사비로서, 시비 보조로 한다.
7. 400동의 아파트가 들어설 대지 합계는 36만 1,333평이며 그 중의 68.8%인 24만 8,764평은 국공유지이며 31.2%인 11만 2,569평은 사유지다. 이 지구들에 들어서 있는 불량 무허가건물의 동수는 8,607동이며 세입자를 포함하여 16,664가구가 입주해 있다.
8. 건립공사가 완료되는 아파트는 즉시 서울특별시장 명의로 보존등기를 필한다. 입주자와 서울시장간에는 분양계약을 체결한다. 융자금에 대한 상환이 완료되는 호수마다 입주자 개개인에게 소유권 이전 조치한다.
9. 이 아파트에 입주할 자의 우선순위는 아래와 같다. ①자진철거 이주한 사업지구 내 건물 소유자 ②자진철거 후 임시 수용당한 사업지구 내 건물 소유자 ③사업지구 내 적법재산(토지건물) 소유자로서 시와 협의된 자 ④사업지 인근의 불량건물주로서 당시의 지시에 응하여 자진 철거한 자 ⑤모범보안 경

7) 김규형, 전계서, p. 16.

찰관(동당 1가구) ⑥기타 시에서 인정한 자 ⑦시가 지정한 입주권자라 할지라도 입주권리를 타인에게 매매하는 경우에는 무효로 한다.

10. 사업용지에 대한 처리는 아래와 같이 시행한다. 가. 국공유지인 경우 본 사업을 선행 실시하고 사후 처리케 한다.(당시 양여받거나 입주자가 직접 불하받도록 주선한다.) 나. 사유지인 경우 ①사업지 전체가 사유지인 때는 해당 지역의 불량건물 철거 또는 도시계획의 재검토(공원용지 해제 등)로 필요한 용지만을 당시에 기부 채납 등을 협의하여 사업 추진토록 한다. ②사업지 내 일부분의 사유재산(대지 및 적법 건물)이 있을 때는 소유주와 협의, 아파트 입주권과 상계(相計)케 하는 방법 등을 강구 조치토록 한다.⁸⁾

그러나, 1970년 4월, 지은지 채 반년이 지나지 않은 서강지구의 와우아파트가 붕괴하면서, 시민아파트 건설 사업은 전면 철회되었다. 이후 몇몇 계획된 지구에 대해 부분적인 실행이 이루어졌으나, 1972년 이후에는 이마저도 완전히 중단하였다. 사업의 중심은 대대적인 아파트 건설과 주택공급에서 이미 지은 아파트 건물의 안전을 진단하고 관리하는 방향으로 전환되었다. 결과적으로 시민아파트는 1968년에서 1972년까지 서울시 전역에 총 32개 지구, 425동이 건설되었다.

8) 서울특별시사편찬위원회, 『서울6백년사 제6권』 (서울: 서울시사편찬위원회, 1996), pp. 1032-1033.

3. 시민아파트 건립의 의미와 한계

서울시내의 불량주거지는 일제강점기, 해방과 한국전쟁 및 경제 개발 시기 등 역사상 행정 공백이 빚어진 기간에는 어김없이 이루어졌고, 1960년대에 이르러서는 이들의 범위가 대규모로 확산되었다. 이와 같은 문제를 해결하고자 1960년대 이후 서울시는 도심부 외곽 및 교외지역에 대규모로 기존 주거지가 철거되면서 발생하는 이주민을 위한 정착지를 만들어, 시내의 불법불량주거지에 대한 전면적인 철거 정책을 시행한다. 한편, 불량불법주거지가 확산되는 근본적인 상황을 해결하고자, 급격한 도시 인구의 급증에 대한 대응으로 주택 공급 물량을 획기적으로 증가시킬 수 있는 정책을 모색하였다. 당시까지는 택지를 조성을 통해 단독주택지를 만드는 것이 주택공급정책의 주를 이루었다면, 본격적으로 한국의 주거유형에 아파트를 도입한 것이다. 「'69 시민아파트 건립사업 기본계획」은 소형아파트⁹⁾를 집중 건설하여 단독주택 공급에 비해 토지 이용 밀도를 획기적으로 증가시키는 것을 골자로 하는 계획이다. 이것은 물량 공급의 양을 늘리는 방편일 뿐 아니라, 철거와 이주라는 기존 거주민에게 거부감을 줄 수 있는 방법에서 탈피해서 지역 내에 다시 거주민을 입주시키는 재정착을 유도했다는 점에서 의미를 갖는다.

그러나, 공공아파트 건설에 따른 경제적 부담과 관리의 체계화가 이루어지지 않은 상황에서 부실 건설로 인해 와우아파트 붕괴사고가 발생함으로써 시민아파트 건립 계획은 실행을 완료하지 못한 채 전면 중단되었다. 이로 인해 저소득층을 대상으로 한 공공아파트를 공급하고자 했던 행정적 계획은 크게 위축되었다. 뿐만 아니라, 시민아파트 부지는 당시의 불량불법주거지의 위치 분포를 따라 주거환경을 개량한 것이기 때문에, 대부분 경사진 고지대에 건설되었다. 또한 계획의 특성 상 투입된 공공자금 대비 최대 물량 공급 중심의 계획을 세웠기 때문에 아파트 건설에 불리했던 지형을 고려한 배치 계획을 세우기 보다는 다량의 절개지를 만들어 이를 옹벽 건설로 처리하는 방법을 택하였다. 단지 전체에 대한 계획 없이 단순히 아파트 건물과 건물로의 도보 접근 동선 및 건물 간 도보동선을 중심으로 배치하였다. 또한 아파트 건설에 따른 기반시설인 도로, 전기, 상하수도의 공

9) 불법주택 거주민에 대한 집단이주지가 8평(약 26.4㎡) 규모로 토지를 나눠서 그 사이 1-2미터의 도로를 건설했던 것처럼 시민아파트의 단위 세대 전용면적도 8평을 기준으로 계획했다. 이는 대지 규모 30㎡, 전면도로 폭 4미터가 확보되어야 신축이 가능한 건축법에 비추어, 집단이주지역내 개별 필지가 자력에 의해 재건축되는 것이 어려운 것을 의미하며, 1980년대 이후 이지역이 판자촌화 되는 원인이 된다.

급계획은 세우지 않았다. 그리고, 고밀도의 주거형태임에도 불구하고 아파트 거주민의 생활을 지원하는 시설의 설치에 부족하였다. 이후 차량 보급률이 증가하면서 주차 및 차량 접근 동선 확보 등의 시설 정비가 필요했지만, 최초 조성 시점에서 지구 내 여분의 토지 확보가 이루어지지 않은 만큼 변화하는 생활방식에 대응한 환경 변화를 꾀하기 어려웠다. 철거 때까지도 지구 전체에 대한 관심보다는 각 건물의 안전도 여부에 관심을 두어, 같은 지구 안에서도 안전진단 탈락여부에 따라 무계획적인 개별 철거를 집행했다. 또한 예산 등의 부족으로 철거가 지연되면서 지구 내 남아 있는 거주자의 주거환경 질은 급속도로 떨어졌다. 시민아파트 지구 주변부는 자생적으로 점유된 ‘저층주거밀집지역’이란 특성상 기반시설 확보를 위해 활용할 수 있는 추가 공간이 부족하여 이후 노후화는 가속되었다. 이로 인해 1970년대 초반 시민아파트가 지어졌을 때의 건립 취지처럼 무허가 불량주거지의 주거환경 및 경관개선을 위해 지어진 시민아파트 지구는 1980년대 이후 주택의 양성화를 제외한 문제가 재현되었다. 또한, 전체 도시의 관점에서 볼 때 지형적 특성상 서울시 자연경관 및 도시경관을 이루는 주요한 대상인 구릉지에 노후부실구조물과 주변의 노후주거지가 위치함으로써 도시의 미관과 자연 환경을 해치는 원인이 되었다.

제2절 시민아파트 철거 및 지구의 정리

1. 시민아파트의 철거

시민아파트의 철거는 재개발 지구 내 거주자 처리 방법과 비교해서, 공공사업의 성격을 띠고 있다는 점과 기존의 세입자 처리와 관련해서 공공임대주택을 공급하거나 공급자격이 없는 세입자에게는 주거 대책비 등의 보상금을 지급한다는 점에서 유사하다. 공공시설 이전적지와 비교하면, 대부분의 해당 토지가 국공유지의 소유로 되어 있는 비교적 큰 활용부지가 발생한다는 점에서 맥락을 같이 한다. 그러나, 이전적지는 실제 운영되는 시설용도가 다른 곳으로 이전된 이후에도 기존에 사용하던 건축물과 설비가 모두 남아 있는 상태에서 향후 부지 사용에 대한 논의가 이루어지는 반면, 시민아파트 정리부지는 이미 건축물의 철거가 완료되어 재사용이 불가능하고, 관계 시설 또한 같이 철거가 되어 부지는 백지상태에서 향후 사용방안이 논의된다는 차이점을 갖는다. 따라서 기본적으로는 기존 건축물과 수목 등을 이용할 수 없으며, 시설물을 활용을 고려하지 않은 채 철거가 진행되었다. 다만, 아파트 철거 후에 필연적으로 시민아파트 건설을 위해 토목공사를 마친 평탄화 부지가 발생한다는 점과 개별 건물 별로 철거를 진행함으로써 각 건물을 연결하는 동선은 철거의 대상이 되지 않았다. 이는 이후에 시민아파트 부지가 전면적인 계획수립을 통해 아파트 단지를 재조성하지 않고 공공용지로 이용될 때까지 부지 내에 남겨져 이용되기도 한다.

당초 「'69 시민아파트 건립사업 기본계획」으로는 서울시 전역에 시민아파트 지구 50개를 조성하여 총 800여 동 이상의 아파트를 공급할 계획이었으나, 1970년 서강지구와 우아파트 붕괴사고 이후 대부분의 건설계획을 취소하였다. 붕괴사건 직후에는 시민아파트의 구조적 문제로 인한 위험 의식이 확산됨에 공급 물량 전체에 대한 긴급 안전점검을 실시하였다. 1970년부터 붕괴사고가 일어난 서강지구의 나머지 건물 등 일부 건물에 대한 철거는 시작되었지만, 초기에는 철거보다는 보강 후 계속 사용하는 방향으로 관리하였다. 서울시는 1975년 이후부터는 매년 봄·가을 정기적으로 안전진단을 실시하여 지구는 계속 유지하되, 위험등급을 받은 건물을 개별적으로 철거하였다. 1977년 말에 서울시 주택관리과에서 조사한 바에 의하면 1971-1977년간 모두 101동이 철거되었고, 철거에 소요된 비용은 시민아파트 전체 건립비에 육박하는 50억 700만원이 소요되었다.¹⁰⁾ 이후, 아파트 건설

뒤 20여년이 지난 1990년대부터는 안전문제에 대한 보강을 통한 계속 사용에서 철거 위주로 정책이 전환되었다.

10) 서울특별시사편찬위원회, 전계서, p. 1037.

2. 시민아파트 지구의 정리

1988년 서울올림픽을 앞두고 대대적인 도시정비 차원에서 「'87 시민아파트 5개년 정비계획」을 수립하였다. 1987년 10월 기준으로 당시까지 남아 있던 시민아파트는 모두 28개 지구 254개동으로¹¹⁾ 이들에 대해서 1991년까지 연차적인 정비계획을 세웠다. 지금까지는 철거가 결정되면 주민으로부터 건물을 매입하여 이들을 모두 시영아파트로 분산 이주시키는 방법을 취했다. 그러나 이와 같은 방식은 철거의 비용이나 시간이 무리하게 소요되어 계획의 진행에 차질을 빚었다.

1987년 계획에서 서울시는 건물 처리의 기본방침을 철거 후 토지 활용, 보수 후 존치, 철거 후 녹지 조성, 재개발 지구 편입 등 4가지로 구분하였다. 10개 지구는 철거하여, 기존 주민은 새로 건립되는 시영아파트로 이주시키고 부지는 주택공사에 매각하여 공공주택 건립용 부지로 이용하게 하고 매각 대금은 보수철거비용으로 사용하고자 했다. 존치 대상으로 선정된 14개 지구 85개동에 대해서는 보수 후 주민에게 토지에 대한 소유권을 이전시켜 관리권을 이양시켜 자체개발을 유도하기로 하였다. 녹지 조성대상은 6개 지구며, 연희B·녹번·월곡 지구는 인근 재개발 지구에 편입시켜 재개발한다는 것이다. 다만, 이 계획은 지구 전체에 대해 일괄적으로 적용되는 것은 아니며, 건물의 존치 및 철거 여부에 따라 동일한 지구 내에서도 여러 가지 방법을 일시에 적용하는 계획이었다. 그러나, 충분한 예산 확보를 하지 못하였고, 이로 인한 거주민의 이주 거부 등의 문제를 해결하지 못해서 계획 전체를 완료하지 못하였다.

1994년에서 1995년은 연이어 삼풍백화점과 성수대교 붕괴사고와 같은 대형 사고가 발생하였다. 이에 따라 전국의 모든 건축물에 대한 안전 진단을 실시하는 등의 안전 문제에 대한 사회적 관심이 고조되었다. 시민아파트는 군집건축물 중 대표적으로 안전문제가 제기되는 노후 건축물이었다. 1997년 8월 기준으로 관리의 대상이 되는 시민아파트는 20개 지구 148개동이 남아 있었다. 남아 있는 모든 지구에 대해서 철거, 자체개발, 공원조성 등으로 건물을 정리하는 것을 기본방향으로 하여 「'97 시민아파트 정리 5개년 계획」이 수립되었다. 특히, 공원용지 및 그린벨트 지역처럼 자체적인 개발이 불가능한 상황에 있는 8개 지구는 공공 주도로 공원녹지 사업을 추진하기로 계획했다.

11) 경향신문 1987년 10월 20일자, “넓은 시민아파트 정비시급”

〈표 2-1〉 '97 시민아파트 정리 5개년 계획

	1997	1998	1999	2000-2001
재 건 축	녹번, 연희B	-	서부이촌, 사당	삼일(종로구), 김포
재 개 발	-	삼일(중구)	-	삼일(종로구)
주거환경개선사업	월곡(성북구)	-	금화 ¹²⁾ , 낙산 ¹³⁾	-
공원녹지조성사업	동승	동승, 낙산	본동, 청운	청파, 도봉, 연희A, 홍제

자료 : 김규형, 서울시민아파트연구, 서울시립대학교 석사학위논문, 미간행, 2006, 〈표 15〉

서울시는 2001년까지 계획한 시민아파트 완전 정리 계획을 완료하지 못하자, 2002년 ‘노후시민아파트 정리 특별대책’을 발표하였다. 1974년 이후 시민아파트 건설이 완전히 중단된 것을 감안하면 이미 서울시내 모든 시민아파트는 건설 후 30년 이상 된 상태였다. 당시까지 남아 있던 시민아파트는 11개 지구, 48개동이 있었다. 이번 대책에 따르면, 2002년에는 청파, 도봉, 회현, 청운 등 4개 지구의 18개 동에 대해서 서울시가 감정평가와 이주보상 협의를 거쳐 매입 계획을 세웠고, 해당 지역 전체 총 3만2천여 제곱미터¹⁴⁾ 전부를 공원으로 조성할 예정이었다. 당시 종로구 창신동 삼일아파트¹⁵⁾ 부분과 중구 부분에 대해서는 주민 자체적으로 재개발 사업이 추진 중이었기 때문에 이들 부지에 대해서는 기존 계획의 추진을 촉구하였다. 2003년에는 서부이촌, 사당, 삼일(일부) 등 4개 지구 13개 동에 대한 정리사업 추진 방침을 세웠고, 계획을 시행하였다. 2006년 청운아파트 자리에 청운공원이 개장함으로써 1997년 최초로 세워진 계획과 이에 대한 미추진 지구에 대해서 별도로 수립한 2002년의 특별대책의 시행이 완료되었다.

12) 금화지구는 부지면적이 13만제곱미터로 전체 시민아파트 지구 규모면에서 월등히 컸다. 안산의 도시경계를 따라 넓은 지역에 걸쳐 선형으로 배치되어 있었다. 대부분의 건물은 97년 계획이 발표되기 전 이미 철거되었고, 남은 건물 중 천연동과 현저동의 부지 일부가 주거환경개선사업 대상으로 선정되어 아파트 단지로 바뀌었다.

13) 낙산지구는 아파트가 넓은 지역에 걸쳐 흩어져 있어 하나의 단지로 보기 어려운 구성을 하고 있다. 이에 부지는 각각 주거환경개선사업과 공원녹지조성사업으로 지구정리 방안으로 분리 적용되었다.

14) 각 지구별 면적은 청운 1만9531㎡, 도봉 9352㎡, 청파 2021㎡, 회현 1600㎡다.

15) 삼일아파트는 도로와 청계천으로 인해 실제 총 4개의 구역으로 나뉜다.

〈표 2-2〉 시민아파트 관련 사업 추진 연표

연도	주요 정책 및 사건	내 용
1967	시민아파트건립	회현(1동)
1969	'69 시민아파트 건립계획	1969년부터 1972년까지 서민용 아파트 2천동 건설 240억원의 비용을 투입 (재원은 여의도 대지매각비의 80퍼센트를 전용)
	시민아파트건립	금화, 김포, 낙산, 노고산, 녹번, 동송, 본동, 북아현, 산천, 삼일, 서강, 연희A, 연희B, 월곡, 응봉, 전농, 정릉, 창천, 청운, 청파, 행운, 현저
1970	와우아파트 붕괴사고	서강지구 와우아파트 붕괴사고 후 시민아파트 내 모든 개별 건축물의 안전진단 실시, 미통과시 철거 시행
	'70 아파트건설사업 수정계획	시민아파트 건설 계획 전면 취소 아파트건립지 원칙 세움 : 평지, 외곽지, 단지화
	시민아파트건립	도봉, 사당, 영흥, 응암, 홍제, 회현
1971	시민아파트건립	서부이촌
1972	시민아파트건립	노량진
1975-	정기안전점검실시	시민아파트 개별 건물에 대한 안전진단 실시 후 철거 결정
1976	시민아파트 부지정리	창천
1979	시민아파트 부지정리	응암
1981	시민아파트 부지정리	행운
1985	시민아파트 부지정리	응봉
1986	시민아파트 부지정리	노고산, 현저, 정릉
1987	시민아파트 5개년 정비계획	노후건축물의 수선 및 정비
1988	시민아파트 부지정리	서강
1992	시민아파트 철거 원칙 변경	기존: 개별 건물별, 변경: 지구 단위
1995	서울시공원녹지확충5개년계획	시민아파트 부지 중 97년 정리계획에 따라 공원화 추진 재확인
	전국 건축물 안전진단 (전수)	성수대교붕괴(1994), 삼풍백화점 붕괴(1995)
	시민아파트 부지정리	북아현
1997	시민아파트 정리 5개년 계획	남은 시민아파트 전체에 대한 철거 및 향후 이용계획
1997	시민아파트 부지정리	연희B
1999	시민아파트 부지정리	본동, 녹번, 전농
2000	시민아파트 부지정리	동송, 낙산, 김포
2001	시민아파트 부지정리	홍제, 산천
2002	노후아파트정비특별계획	97년 정리계획 집행 촉진
	시민아파트 부지정리	연희A · 금화
2003	시민아파트 부지정리	청파, 사당, 회현(1동철거, 1동 존치), 도봉(하층부건물존치), 서부이촌, 월곡
2004	시민아파트 부지정리	영흥
2005	시민아파트 부지정리	청운, 삼일(재개발 구역을 제외한 하층부건물 존치)

제3절 시민아파트 부지 이용 현황

1970년 서울시 시민아파트 서강지구의 와우아파트가 부실공사로 붕괴된 사고 후 구조물 안전진단에서 위험등급을 받은 동에 대한 철거가 시작되었다. 첫 해에 5동을 시작으로, 2013년 현재 대부분의 지구에서 기존 시민아파트 건물은 완전히 철거하여 부지를 정리하였다. 이 중 9개 지구는 지구 내 건물군 전체를 일괄하여 정리하였으며 20개 지구는 매해 실시하는 안전점검에서 탈락한 개별 건물을 단계적으로 철거하며 최종적으로 기존 아파트 부지를 정리하였다.

정리부지의 이용현황을 살펴보면, 15개의 지구는 공원 및 녹지를 새로 만들었거나 기존 공원녹지 권역에 편입되었으며, 12개 지구는 재건축·재개발의 과정을 거쳐 공동주택으로 바뀌었다. 그 외에 13개 지구는 공영주차장이나 어린이집과 같이 공공시설 이용되고 있다.¹⁶⁾ 삼일지구는 청계천을 중심으로 중구와 종로구로 나뉘었던 부지 중 중구부지는 아파트로 재개발되었으나, 나머지 건물은 상층부 아파트는 철거하고 저층부는 상가로 이용 중이다. 도봉지구도 군방호벽이 있는 1층부와 아파트가 있는 2-4층으로 분리된 구조로 아파트 부분은 철거되었고, 저층부는 남겨져 구청창고로 쓰이고 있다. 거주의 기능이 남아 있는 수색지구는 거주자 이주를 추진하였으나 전체 32가구 중 극빈자 12가구가 이주를 하지 못한 채 거주하고 있다.¹⁷⁾

16) 시민아파트 시절 같은 지구였던 부지도 철거 이후 부지를 재활용할 때에는 여러 개의 부지로 나뉘는 경우가 있기 때문에 이용현황표의 지구 총계는 시민아파트 전체지구 수인 32개를 초과한다.

17) 서울신문 2013년 7월 30일 “장마 주춤한 사이 은평 안전수색대 뗐다 ”

〈표 2-3〉 시민아파트 부지 이용 현황

〈주소지 : 現행정구역, # : 복수용도 이용 부지〉

용 도	현 황	시민아파트 지구		비 고
	명 칭	지구명	소 재 지	
공원 녹지	-	노고산	마포구 노고산동	제2종일반주거지역
	낙산공원	동승	종로구 동승동	
	낙산공원	낙산#	9종로구 창신동	
	낙산어린이공원			
	창신어린이공원			
	창신2근린공원			제2종일반주거지역
	당고개공원			제2종일반주거지역
	창신3동 어울동산(도시텃밭)			제2종일반주거지역
	창신동 도시텃밭			제2종일반주거지역
	사육신공원	본동#	동작구 노량진동	
	-		동작구 본동	제1종일반주거지역 용봉정근린공원 인접녹지 청소년수련시설예정 (2013년 10월 입안)
	와우공원	서강	마포구 창전동	
	궁동공원	연희A#	서대문구 연희동	궁동산체육관 (공원 내 시설)
	안산도시자연공원 (연희2지구)			
	-	응봉	성동구 응봉동	제1종일반주거지역 응봉산공원 주차장, 화장실
	응봉개나리공원			
	창천근린공원	창천#	서대문구 창천동	
	바람산어린이공원			
	청운공원	청운	종로구 청운동	
	청파선린공원	청파	용산구 청파동3가	효창공원 청파지구
	-	현저	종로구 무악동	제2종일반주거지역 인왕산 인접
	안산도시자연공원	홍제	서대문구 홍제동	공원 경계부 녹지
	안산도시자연공원	금화#	서대문구 현저동	공원 경계부 녹지
	녹지			아파트단지-안산도시자연공원 사 이 녹지대
	남산도시자연공원	보광#	용산구 한남동	공원 경계부 녹지 한남2지구대 (부지 내 시설)
	녹지	행응#	성동구 응봉동	도로와 아파트단지 사이의 사면녹지 기타녹지시설(시설녹지)
	-			제1종일반주거지역
	-			대현산 인접
공동 주택	연희동 성원아파트	연희B	서대문구 연희동	
	북아현 두산아파트	북아현	서대문구 북아현동	재건축
	한강아파트	산천	용산구 산천동	제3종일반주거지역

〈표 계속〉

용 도	현 황	시민아파트 지구		비 고
	명 칭	지구명	소 재 지	
공동주택	독립문파크빌아파트	금화#	서대문구 현저동	현저1주거환경개선사업
	천연뜨란채		서대문구 천연동	천연1주거환경개선사업
	북한강 성원아파트	서부이촌#	용산구 이촌동	
	이촌동 대림아파트			
	성재캐슬 1차아파트	영흥	영등포구 당산동	재건축
	녹번 JR아파트	녹번	서대문구 녹번동	재건축
	롯데캐슬	삼일#	중구 황학동	재개발
	월곡대림e편한세상	월곡	성북구 하월곡동, 동대문구 청량리동	
	응암 신동아아파트	응암	은평구 응암동	
	전농SK아파트	전농	동대문구 전농동	전농제4구역재개발
	정릉연립주택	정릉	성북구 정릉동	4층건물
공공시설	창신1,2공영주차장	낙산#	종로구 창신동	
	낙산공영주차장			2층철골구조물
	종로구 쓰레기하치장			
	종로구청환경미화원기동대			
	종로종합사회복지관			
	구립은행나무어린이집			
	구립낙산어린이집			낙산어린이공원 앞
	서대문자활센터	연희A#	서대문구 연희동	
	공영주차장	김포	강서구 등촌2동, 양천구 목2동	
	구립동작실버센터	본동#	동작구 본동	용봉정근린공원 인근
	본동종합사회복지관			
	구립선재어린이집			
	도봉구청수방자재창고	도봉	도봉구 도봉동	하층부 건물만 존치 공원용지, 개발제한구역
	주민센터	서부이촌#	용산구 이촌동	
	공영주차장			
	신촌동자치회관	창천#	서대문구 창천동	
	구립창천노인복지센터			
	노량진변전소	노량진	동작구 노량진동	변전소편입(운동장)
	공영주차장	사당	관악구 남현동	
	공영주차장	행음#	성동구 응봉동	
	구립어린이집			
	중구회현체육센터	회현#	중구 회현동 1가	
	군사시설	금화#	서대문구 현저동	
	한남2차안센터	보광#	용산구 한남동	
기타	시민아파트 존치	수색	은평구 수색동	32가구 중 12가구 거주
	상가	삼일#	종로구 창신동 종로구 송인동	하층부 상가건물만 존치 공원용지
	시민아파트 존치	회현#	중구 회현동 1가	전체 2동 중 1동 존치

제3장 시민아파트 부지의 공원녹지화 요인

제1절 시민아파트 부지의 토지특성

1. 지형적 특성

(1) 부지의 형태 및 크기

시민아파트 지구는 부지의 지형을 따라 아파트 건물과 도로로 구성되어 있었다. 건설 당시 확보가능한 부지 면적 대비 최대 용량의 주택공급을 위해 선형으로 나란하게 배치하였다. 이는 시민아파트 부지가 경사도와 표고가 높은 지역에 분포한 경우가 많았기 때문이다. 시민아파트는 입지적으로 부지의 고저차가 심한 경우가 많았지만, 최소한의 건설 예산이 편성되었기 때문에 부지 전체에 대한 계획적이고 일괄적인 평토 작업을 진행할 수 없었다. 따라서 지형에 따라 1개동씩의 건물을 지을 수 있을 만큼의 땅만 평토하여 건설하였기 때문에 전체적으로 불규칙한 배열을 보인다. 따라서 시민아파트의 배치는 전체적인 단지계획에 의해 만들어진 것이 아닌, 이러한 작업을 거쳐 건설된 일자형 건물의 집합으로 해석해야 한다. 그리고, 건물의 집합이 이루어진 형태에 따라 일자형 건물이 나란히 배열되었을 경우에는 선형의 배치를 이루며, 이들이 면을 이뤄 조합되었을 경우에는 집산형을 띄는 것이다. 또한 도로 등과 같은 시설로 지구 출입구가 나뉘고 영역이 확연하게 구분되는 배치를 보이는 분산형이 생긴 것이다. 이때 규모가 있는 부지의 경우 선형으로 나란히 배치했다 하더라도 건물이 군집을 이룰 수 있었지만, 소규모 부지의 경우 협소한 부지 폭으로 인해 철거 후 이용 용도를 결정하는데 다양한 모색이 제한되었다.

부지 크기는 가장 큰 금화지구가 13만 제곱미터에 이르는 부지였다. 안산과 기존 시가지가 만나는 구릉지를 따라 131개 동이 선형으로 광범위하게 분포하고 있었다. 낙산과 동송 등 3만-4만 제곱미터 내외의 비교적 큰 규모의 부지도 있으나, 대부분 1만 제곱미터 이하의 소규모 부지였다. 부지의 크기와 형태에 있어서 2-3동 미만의 초소형부지나 부지 폭이 10미터 미만의 협소 부지일 경우 철거 후 부지 이용의 뚜렷한 제약을 받았다. 이중 3000 제곱미터¹⁾ 이하 규모의 부지 대부분이 공원녹지를 포함한 공공시설로 변화였다. 부

지가 작을수록 재건축·재개발 사업성이 떨어지기 때문에 이를 상쇄할 만한 입지적 이점이 있어야 한다. 3000 제곱미터 이하 부지 중 유일하게 아파트로 개발된 영흥지구의 경우 시민아파트 지구 중 드물게 표고가 약 11미터인 평지에 위치하였다. 토지소유관계에서도 사유지 비율이 100%인 부지였기 때문에 민간 개발을 추진하는데 유리한 조건이었다.

〈표 3-1〉 3000제곱미터 이하 부지와 이용현황

〈# : 일부 영역이 3000㎡ 이하인 지구〉

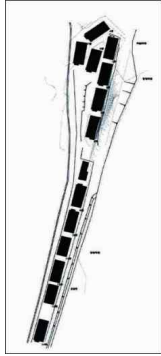
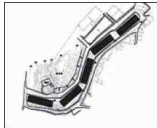
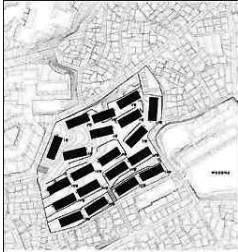

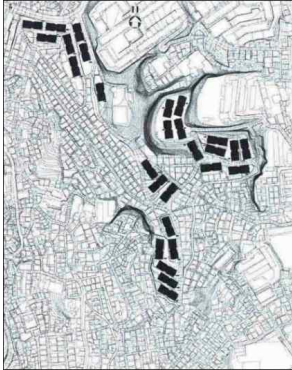
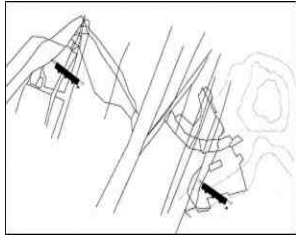
이용현황	지구명	면적(㎡)
공원녹지	노고산	2,049
	보광	700
	본동#	1,631
		600
		2550
	청파	2,021
	응봉	1,400
	현저	2,946
공동주택	행운#	3,000
	영흥	704
기타	김포	1,090
	사당	2,192
	삼일#	2,720
		2,600
	노량진	992
	수색	783

부지가 분산되어 있는 경우 철거 이후 부분별로 각기 다른 용도 이용되는 경우가 빈번하다. 시민아파트를 건설할 때 건축비의 절감과 토지 면적 비 최대한 건물을 많이 배치시키기 위해 시민아파트 부지는 전체 건물에 대한 표고 계획이나 부지 평탄화 없이 조성되었다. 다시말해, 각 건물별로 구릉을 따라 표고를 달리하면서 건물이 입지하였고 이는 철거 이후 같은 지구 내에서도 건물 수에 따라 수개의 영역으로 진입에서 활용까지 수개의 영역으로 나눌 수 있는 바탕이 되었다. 대표적으로 낙산지구의 경우 시민아파트 존치의

1) 1980년 발표한 서울시 훈령 530호에 따르면 서울시 공동주택 사업승인 최소면적기준이 아파트의 경우 3000㎡로 되어있다. (단, 현행법 상 아파트 건설에 대한 부지면적 규제는 없음)

시기 총 6개의 군집으로 나누어져 있었다. 급경사지를 따라 조성하다보니, 각 동마다 접지층의 고도가 다른 계단형 부지를 만들어 건설된 것이다. 이와 같은 조건에 따라 철거 후 각 동별로 영역이 확연하게 구분된 부지가 탄생하였다. 그 결과 현재 일부는 낙산공원에 편입되었고, 나머지는 각각 공공어린이집, 어린이공원, 주차장1, 주차장2, 환경미화원 이용부지, 쓰레기 적치소 및 도시농업지 등 다양한 용도로 전환하는 것이 수월하였다.

〈표 3-2〉 부지의 크기 및 형태별 대표 지구

부지 형태	규 모 ²⁾	
	대규모	소규모
선형	 월곡 월곡	 현저
		현저, 노고산, 노량진, 도봉, 보광, 사당, 전농
집산형	 북아현 북아현, 동승, 산천, 서강, 연희B	 청파 청파, 녹번, 영흥, 응암, 창천, 홍제, 회현
분산형	 낙산 낙산, 금화, 본동, 서부이촌, 연희A, 삼일, 응봉, 청운, 행운	 수색 수색, 김포, 정릉

시민아파트 배치도 자료 : 김규형, 서울 시민아파트 연구, 서울시립대학교석사학위논문, 2007, 부록.

2) 아파트건물 기준 10동 이상을 대규모로 한다.

(2) 경사도 및 표고

표고와 경사도는 아파트 건설을 목적으로 할 경우 택지 조성비용과 깊은 연관을 맺는 토지특성이다. 서울시에 산지형 공원이 광범위하게 분포되어 있는 현실에 따라 공원녹지화에 대한 연구에서도 중요한 지표라 하겠다. 또한, 표고와 경사도는 토지의 용도지역지정에 영향을 주며, 각종 지구 지정 시 추가적의 규제의 대상이 된다.

시민아파트 부지의 경사지 및 구릉지 비율이 높은 이유는 시민아파트의 건립 취지에서 찾을 수 있다. 시민아파트는 1960년대 후반, 서울시내 불량·불법 주거지의 환경 개선과 주택 양성화를 목적으로 조성된 공공주택의 한 유형이다. 당시 불량주거지는 구릉지 및 경사지, 하천변과 강변 등을 중심으로 형성되었다. 특히, 구릉지 및 경사지의 경우 일제강점기 경성시가지 계획 당시 공원용지 등으로 계획한 이후 집행되지 않은 상태에서 개발행위가 제한되어 있는 공지가 많았다. 때문에, 행정 공백을 틈타 발생한 무계획적 주거용도 점거의 주요 거점이 되었다. 또한 이들 구릉지의 배후에는 서울의 주요산과 그 지맥이 분포하였다.

우리나라의 용도지구 지정은 기본적으로 토지의 물리적 특성에 기초하여, 추가적으로 주변부의 맥락을 고려하여 보강하여 지정하고 있다. 이를 기반으로 나뉜 지구에 따라 개발 규모를 제한함으로써 계획한 도시의 형태로 유도하는 방법을 택하고 있다. 서울시의 기준에 따르면 구릉지는 용도지역 상 제1종일반주거지역에 해당하며, 이는 표고 40미터 이상, 경사도 10도 이상이 되는 토지 일컫는다.

〈표 3-3〉 표고에 따른 이용현황

〈단, 복수 용도 이용 시 개별 분류〉

		40미터 미만	40-100미터 이하	100미터 초과
공원녹지	지구수	1	10	5
	지구명	본동(사육신)	노고산, 동송, 본동, 서강, 연희A, 응봉, 창천, 청파, 보광, 행음	낙산, 청운, 현저, 홍제, 금화
공동주택	지구수	6	5	1
	지구명	삼일, 서부이촌, 영흥, 월곡, 응암, 전농	연희B, 북아현, 산천, 금화	정릉
기타	지구수	7	7	1
	지구명	김포, 도봉, 서부이촌, 노량진, 사당, 수색, 삼일	연희A, 본동, 창천, 행음, 회현, 금화, 보광	낙산

시민아파트 부지의 표고³⁾를 살펴보면, 40미터 미만의 구릉지 외 지역은 전체 부지 중 청계천변의 삼일지구, 한강변의 본동(사육신)·노량·서부이촌·영흥지구, 저지대인 응암지구 및 김포지구 등 14개에 불과하다. 나머지 34개 부지는 모두 표고 40미터 이상의 구릉지에 위치해 있으며, 이 중 동작구 본동지구 중 응봉공원 인근 부지와 성동구 행음지구의 경우 표고 100미터 이상에 위치한다.

같은 시민아파트 지구가 분할되어 여러 가지 용도로 이용되고 있는 경우 높은 표고의 부지가 공원녹지로 전환되었고, 상대적으로 낮은 표고의 부지가 공동주택이나 공공시설용지 등의 다른 용도로 이용되고 있다. 예를 들어, 금화지구는 녹지대의 경우 표고 95-150미터 사이에 위치한 부지를 점유하고 있는 반면, 아파트로 재개발된 부지의 경우 상대적으로 낮은 70미터대의 부지를 이용하고 있다. 본동지구의 경우에도 같은 용봉정 구릉에서도 낮은 부분에는 공공시설이 입지하였고, 높은 부지는 공원녹지로 전환되었다.

부지의 경사여부⁴⁾에 따른 분류를 보면, 평지에 위치한 부지는 김포, 사당, 서부이촌,

3) 시민아파트 배치의 특성상 대부분의 지구의 표고 분포는 같은 지구 내에서도 일정하지 않으며, 배치의 분산이 심한 낙산지구의 경우 최대 40미터의 표고 차이를 보인다. 따라서, 표고의 분류는 지구가 분리 배치되어 있는 경우 각각의 표고를 기준으로 했다. 분리하여 배치되어 있지 않은 경우 최저점을 기준으로 분류하였다.

4) 1970년대 후반 수치지형도를 기준으로 시민아파트 부지의 원래 등고선을 따라 지형을 만들어 이를 기준으로 분류하였다.

삼일, 영흥, 청파, 노량진 등 총 7개 지구로, 모두 표고 40미터 미만에 속한다. 이중 공원 및 녹지로 전환된 부지는 청파지구 뿐이다. 특히, 금화·낙산·동송청운·홍제지구는 경사도 30도 이상의 급경사 험준지에 해당한다. 이들 지구는 모두 공원녹지로 전환되었다.

2. 법제적 특성

(1) 토지소유관계

토지의 소유는 공공용지의 비율이 월등히 높다. 시민아파트 부지의 대지소유상황을 살펴보면, 사유지와 공유지를 포함한 국공유지 비율이 전체 시민아파트 대지 중 94%에 이른다. 이는 시민아파트 건립사업을 추진함에 있어 보다 저렴하고 신속하게 택지를 확보하는 방법이었다. 또한 당시 판자촌이 점령한 유희부지의 대부분이 구릉지를 포함한 국공유지였고, 사유지의 비율은 낮았기 때문이기도 하다. 이는 시민아파트 건립의 목적에도 부합한 위치 선택이라 하겠다.

그러나, 이와 같은 토지소유의 특성으로 인해 새로 아파트를 건설할 경우 땅값을 일시불로 지급⁵⁾해야 했다. 이는 아파트 개발 시 개별 세대의 부담금이 증가하는 원인이 되었다. 공공주도의 공원 조성이 대부분인 우리나라의 현실에서 기존 시설물 철거 후의 용도를 고려함에 있어 국공유지의 비율이 높은 토지에 대해서는 보다 적극적으로 공공성을 지닌 용도로 전환하는데 예산의 부담이 적어진다. 반대로, 아파트 재건축을 추진하는 입장에서는 법규상 개발제한구역 또는 공원녹지지역에 위치하고 있는 시민아파트 이외에는 원칙적으로 재건축 추진이 가능하지만, 토지불하대금·건축비·이주비를 재건축 조합에서 자체부담해야 하기 때문에 사업성 저하의 문제로 결정의 부정적 요인이 된다. 부지의 경사 및 표고와 관련해서는 평지에 위치한 지구의 경우 사유지의 비율이 높은 것으로 나타났다. 사유지 비율이 100%인 서부이촌, 영흥, 응암, 수색 지구 중 개발제한구역에 속하는 수색을 제외한 지구는 모두 민간 아파트로 바뀌었다.

5) 아파트 개발을 추진하는 지구에서는 토지매입 대금을 저금리를 적용한 장기간 분할상환을 공공에 요구한 경우가 많으나 이는 받아들여지지 않았다.

〈표 3-4〉 토지 소유관계에 따른 면적표

주요이용현황	지구	면적	공공용지 비율(%)	사유지 비율(%)
공원녹지	노고산	2,049	100	-
	동송	31,764	100	-
	낙산	40,098	93	7
	본동	10,446	100	-
	노량진	992	100	-
	서강	20,354	52	48
	연희A	21,148	100	
	응봉	17,034	99	1
	보광	700	100	-
	창천	9,295	100	-
	청운	19,531	99	1
	청파	2,020	100	-
	현저	2,945	100	-
	홍제	6,066	100	-
	금화	131,400	100	-
공동주택	연희B	19,015	100	-
	녹번	7,668	100	-
	북아현	19,504	-	-
	산천	11,034	100	-
	삼일	15,703	100	-
	서부이촌	11,570	-	100
	영흥	704	-	100
	월곡	17,570	100	-
	응암	6,162	-	100
	전농	3,852	100	-
	정릉	28,779	100	-
기타	김포	1,090	100	-
	도봉	6,290	89	11
	사당	2,192	61	39
	회현	5,332	75	25
	수색	783	-	100
	행운	19,705	87	13

자료: 김규형, 서울 시민아파트 연구, 서울시립대학교석사학위논문, 2007, p. 51. 〈표 24〉 재구성.

(2) 토지이용제한

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조에 의하면, 대한민국 내 모든 토지는 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향, 지역 간 균형발전 등을 고려하여 용도지역을 구분하여, 중복되지 않게 지정함을 원칙으로 하고 있다. 또한 용도지역 지정 외에 도시 기능의 증진을 위해 경관지구, 고도지구, 미관지구, 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역 등을 추가로 지정할 수 있다. 필지별로 지정된 용도지구 및 지역은 건축물의 용도, 용적률·건폐율 및 높이 등의 최대 건축가능용량을 제한한다. 용도지역은 1934년 「조선시가지계획령」에 의해 처음으로 구분된 후 수차례에 걸쳐 개정되어 세분화되었다.

시민아파트 건설 당시 해당 부지는 대부분 주거지역으로 지정되어 있었다. 시가지 내 공원용지 확보보다는 주택공급을 위한 토지의 확보가 중요했던 시기였기 때문에, 시민아파트 건립 시 공원용지로 지정되어 있던 곳은 공원용지 해제 신청을 하거나 국공유지 사용협의 등이 절차 거쳐 공동주택 건설에 착공하였다. 이후 철거 시점이 되는 1980년대와 90년대에는 각각 일반주거지역 및 제1,2종일반주거지역으로 분류되어 관리하였다.

시민아파트 부지의 개발에 결정적인 영향을 미치는 지역지구 지정 사항은 풍치(경관)지구, 공원용지, 녹지, 개발제한구역, 군사보호구역 등이다.

서울시는 1967년 산, 구릉지 등 자연 지세를 이용하여 공원녹지 계획을 배치하는 내용의 계획고시를 발표하였다. 그러나, 과거 구 시가지내 공원에정지로 책정된 용지 중 무허가 건축물로 주거화된 지역과 인구증가에 따른 주택지 수요의 증가에 대비하여 표고 80미터 이하 택지조성이 가능한 지역에 대해서는 가급적 공원 책정을 피하고자 했다. 공원배치는 대공원을 위주로 했고, 근린공원과 아동공원은 추후에 책정⁶⁾하기로 하여, 정책의 우선 순위를 광역권 공원녹지 구성에 초점을 맞추고 있었다. 또한, 1970년대에는 주택공급 물량 확보를 위해 도시계획상 주택지 개발을 위한 공원용지 해지가 활발하게 진행되었다. 동송 및 낙산지구는 기존 낙산공원 권역 내 용지였으나 시민아파트 개발을 진행하면서 공원용지 해지를 했으며, 연희동의 경우 공동공원 중 주택밀집지역에 대해서 공원 지정을 해지하였다. 뿐만 아니라, 청파, 보광, 노량진, 본동

6) 서울특별시사편찬위원회, 『서울6백년사 제6권』 (서울: 서울특별시사편찬위원회, 1996), p. 834.

지구의 경우 공원용지 상태에서 사용협의 절차를 통해 시민아파트가 건설되었고, 이후 용지 상태가 유지되었다. 이 중 아파트 철거 시점에서 공원용지 해제 후 노량진변전소 부지로 편입된 노량진 지구를 제외하고 현재 모두 공원 집행을 완료하였다.

시민아파트 부지 중 노고산, 서강, 연희A, B, 청운, 현저, 홍제, 금화, 정릉 지구 등 총 9개 지구가 풍치(경관)지구에 해당되었다. 이 중 연희B지구와 정릉지구 및 금화지구 일부가 공동주택으로 개발되었고, 나머지는 모두 공원녹지화 되었다. 풍치지구에 대해서는 건폐율, 용적률, 대지안의 조경면적, 건축물의 높이와 층수 등에 대한 추가적인 규제가 따른다. 이중 개발 가능한 건물의 용량에 가장 주요하게 영향을 미치는 것은 건폐율과 건축물의 높이 관련 사항이다. 풍치지구의 규제는 초창기 지구 지정 토지에 대한 일괄적인 적용에서 개정을 거듭할수록 세세한 예외규정을 두어 현실적인 적용으로 바뀌었다. 1980년대는 「주택 200만호 공급정책」에 따라 대대적으로 주택관련 도시개발사업을 추진하던 시기다. 서울의 경우 구릉지에 환경개선을 필요로 하는 불량 주택이 밀집해 있었기 때문에 이들 지역에 대한 주택개량재개발사업을 활발히 추진하였다. 이때 풍치지구가 속해 있을 경우 지구 지정의 효과가 지속되기 어렵다고 보고 해제가 가능하다는 방침을 세워 개발을 실행하였다. 이러한 방향은 1990년대에도 이어져, 이미 불량주거지로 변해버린 풍치지구는 더 이상 해당 지구의 유지를 통해서 얻을 수 있는 효과가 적다고 판단될 경우 심의를 거쳐 해제하였다. 이러한 흐름 속에서, 시민아파트 부지 중 풍치지구에 해당하는 3개 지구가 총 4개의 주택단지로 개발되었다. 금화지구 부지 중 천연동과 현저동 해당 부지가 주거환경개선사업을 완료했으며, 연희B지구 전체가 재건축을 거쳐 민간아파트로 바뀌었다. 이들 부지는 아파트 개발을 추진하는 단계에서 도시계획위원회의 결정에 따라 풍치지구 지정이 해제되었다. 정릉지구는 북한산의 경계부에 위치한 표고 100미터 이상의 고지대로 진입로의 상태는 양호하였다. 현재도 제1종일반주거지역, 자연경관지구로 지정되어 있다. 따라서, 정릉지구는 1985년 부지 내 건물 전체에 대한 철거가 완료 후 1992년 경관지구의 규제에 맞춰 4층 연립주택단지로 바뀌었다. 지구 지정을 해제하지 않은 채 세대수의 큰 증가없이 규제에 맞춘 재건축이 가능했던 이유는 이곳이 민간공동주택이 아닌 공공기관 관사⁷⁾로 지어졌기 때문이다.

도봉산, 북한산 등에 면해 도시 최외곽에 위치한 도봉, 수색, 녹번 지구는 개

7) 동아일보, 1992년9월2일, “청와대 경호실 연립주택 시민아파트 철거부지에 건립”

발제한구역에 포함되어 있다. 개발제한구역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 지정된 용도구역의 하나로, 우리나라의 개발제한구역은 1971년 처음으로 주로 외사산을 중심으로 지정되었다. 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활권을 보호하는데 목적을 둔다. 시민아파트 건립은 1969년에 세운 계획의 이행이었기 때문에 계획 당시 개발제한 구역이었던 지구는 없었다. 개발제한구역 내에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 적재 또는 도시계획사업을 할 수 없으며 경우에 따라 허가를 받은 행위 또는 사업만 가능하는 등의 엄격한 규제를 받는다. 현재 도봉의 경우 시민아파트 건물 상층부의 아파트 부분은 철거를 완료한 후 저층부는 구청의 창고로 쓰이고 있다. 도봉지구는 서울 창포원 북측으로 바로 인접해 있으며, 부지를 포함한 주변부가 광범위하게 공원용지로 지정되어 있어 향후 건물 철거가 완료되면 공원화될 것으로 예상된다. 수색지구는 건물이 남아 있어 경제 사정 등의 이유로 이주를 하지 못하는 극빈자층 주거가 거주 중이다. 시민아파트 부지를 포함한 일대가 수색8재개발지구로 지정되어 있으나, 구체적인 사업 시행은 미정이다.

이와 같이 용도지역 외 토지에 대한 추가적인 지구 지정은 시민아파트 철거 시점에서 개발의 방향을 선정하는데 주요하게 영향을 미쳤다. 결과적으로 지구 지정을 해제하지 않은 채 공동주택으로 재건축된 지구는 정릉지구 뿐이다. 하지만, 이마저도 공공기관 관사로 지어진 것이라 사업성 검토없이 개발을 추진할 수 있었던 예외적 경우다.

〈표 3-5〉 시민아파트 부지의 지역·지구

〈기준 : 1984년 시민아파트 건물 준치 시기〉

	지구명	지역지구
공원녹지	노고산	주거지역, 풍치지구
	동승	주거지역
	낙산	주거지역
	본동	주거지역, 공원
	서강	주거지역, 풍치지구
	연희A	주거지역, 풍치지구
	응봉	주거지역, 녹지지구
	청운	주거지역, 풍치지구
	청파	주거지역
	현저	녹지 및 풍치지구
	홍제	주거지역, 풍치지구
	금화	공원 및 녹지, 풍치지구
	보광	주거지역
공동주택	연희B	주거지역, 풍치지구
	녹번	주거지역, 개발제한구역
	북아현	주거지역
	산천	주거지역
	삼일	주거지역
	서부이촌	주거지역
	영흥	상업지역
	월곡	주거지역
	전농	주거지역
	정릉	주거지역, 풍치지구
기타	김포	주거지역
	도봉	주거지역, 개발제한구역, 군사보호구역
	사당	주거지역
	회현	주거지역
	노량진	주거지역, 공원
	수색	자연녹지
	행운	주거지역, 녹지지구

자료 : 서울시주택개발과, 『서울시 시민아파트 정비계획』 (서울: 서울시주택개발과, 1984), p. 31
재인용

3. 지리적 특성

(1) 접근성

시민아파트 부지는 주로 지형 상 구릉 및 경사지에 분포한다. 시민아파트는 주차장의 설치가 의무규정으로 제정되기 이전에 지어진 것이기 때문에 별도의 주차공간을 확보하고 있는 지구는 없다. 아파트 경계까지의 차량 진입은 모든 지구에서 가능했지만, 블록의 주 도로에서 바로 면해 있지 않은 경우가 많아 주로 블록 내 이면도로를 통해 진입했다. 전면도로와 관련해서 1976년 「주택법」의 하위법령인 「주택건설기준에 관한 규칙」이 제정되면서 일정 규모 이상의 공동주택 건설 시 확보해야 하는 최소폭이 법으로 정해진다. 시민아파트 부지가 재건축을 본격적으로 고려하게 되는 1980년대 후반의 진입로 확보 기준을 살펴보면, 진입로가 2개 이상일 경우 합계폭은 최소 12미터 이상이어야 하며 세대 수가 증가할 때마다 필요한 진입로의 확보폭도 함께 증가한다. 또한, 재건축 시행 후에는 이전보다 필연적으로 밀도가 증가하게 되어, 거주민의 숫자와 차량보유 대수의 절대량도 함께 증가하게 된다. 따라서, 전면도로 폭은 시민아파트 부지가 재건축을 추진하는데 중요한 고려사항이었다.

〈표 3-6〉 시민아파트 부지의 전면도로 폭

〈단, 복수용도 이용 시 개별 분류〉

현황용도	없음	4-6미터	6-8미터	8미터초과
공원녹지	1	10	5	1
공동주택	-	2	2	7
기타	-	8	3	6

시민아파트 부지의 전면도로 폭을 살펴보면 현지지구의 경우 도보로의 진입만 가능하다. 아파트는 협준지에 조성되어 시민아파트 계단 등으로 부지 인근 접근 도로와 만났고 직접 진입은 불가능했다. 그 외에는 차량의 교행은 가능하나 보차분리는 할 수 없는 4-6미터 폭에 10개 지구, 차량의 교행 및 보차분리가 가능한 6-8미터 폭에 5개 지구가 분포한다. 특히 공원녹지화부지는 남산도시자연공원의 최외곽지에 위치해 한강진역에 면해 있는 보광지구만이 블록의 주요도로에 바로 면해 있어 8미터를 초과하는 진입도로를 확보하였다.

반면, 아파트 등의 공동주택으로 개발된 시민아파트 부지는 60%이상이 폭 8미터를 넘는 도로에 면할 뿐 아니라, 이들 부지 대부분이 블록 최외곽에 위치해 주도로에서 바로 진입이 가능하였다. 이는 공원녹지화 부지의 접근성과 대조를 이룬다.

〈표 3-7〉 블록의 주도로로부터의 시민아파트 부지까지 접근거리

〈단, 복수용도 이용 시 개별 분류〉

현황용도	주도로 직접 진입	200m이하	200-400m이하	400-600m이하
공원녹지	1	7	6	2
공동주택	8	-	3	-
기타	6	3	6	1

시민아파트 부지로부터 블록의 주도로까지의 접근거리는 전면도로의 폭이 아파트 개발을 위해 충분히 확보되지 않았을 경우 개발을 위해 확폭해야 하는 도로의 최소거리를 알 수 있는 지표다. 공원녹지화 부지는 보광지구를 제외하고 모든 부지가 블록 내부에 위치해 있다. 또한, 블록의 주도로로부터 접근거리 100미터 이하에 위치한 부지는 없고, 대부분이 400미터 이하 거리에 위치한다. 특히 연희A와 금화지구의 경우 주도로에서 500미터 이상 떨어져 있고, 뒤편으로는 모두 산으로 둘러쌓여 있어 전면에서만 접근이 가능한 곳에 위치했다. 반면, 공동주택은 블록의 주도로에서 바로 진입이 가능하게 접한 부지가 8개로 80%에 달한다. 이중 400미터 이하 거리를 이동해야 하는 부지는 정릉지구의 연립주택과 금화지구의 2개 아파트가 해당된다. 그러나, 금화지구는 부지 내 시민아파트 건물이 130여채가 넘고 부지의 크기도 다른 지구와 비교하여 월등히 넓었다. 이 중 아파트로 개발된 현저동과 천연동 부지의 경우 금화지구 내에서는 가장 도로에 가깝게 위치해 있었으며 경사와 표고 면에서도 다른 위치에 있던 부지보다 양호한 상태였다.

토지특성 요소 중 아파트 개발 여부에 주요하게 영향을 미친 것은 접근성 관련 사항이었다. 이를 잘 드러내는 사례로 연희A, B지구를 비교할 수 있다. 두 지구는 지리적으로도 인접해 있었고 토지특성에서도 유사한 점이 많은 부지였다. 하지만, 현재는 각각 공원녹지와 아파트로 변하였다. 이는 연희B지구의 주민들이 결성한 조합에서 최종적으로 재건축을 결정한 후 구청과 시에서 풍치지구로 지정을 해제해 주었기 때문에 가능했다. 연희B지구에서 재건축을 추진이 가능했던 것은

진입도로의 확보가 용이했던 점에서 연희A지구와 차이를 보인다. A,B지구 모두 배후에 산을 두고 있다. 연희A지구의 경우에는 주도로에서 바로 진입할 수 없어, 연희동 전용주거지역과 일반주거지역을 500미터 이상 들어와 지구가 있었다. 그러나, 연희B지구는 주도로에서 100미터만 더 들어오면 아파트 부지가 있었고, 진입로인 연희로32길의 북쪽으로 '서대문자연사박물관'이 있어 진입도로의 정비가 자연스럽게 이루어질 수 있었다.

〈표 3-8〉 연희 A, B 지구 시민아파트 부지 비교표



- ① 공동공원
- ② 안산도시자연공원
- ③ 안산도시자연공원
- ④ 연희시범아파트
- ⑤ 연희A지구시민아파트
- ⑥ 연희A지구시민아파트
- ⑦ 연희B지구시민아파트
- ⑧ 연희시범아파트 및 연희A지구시민아파트 중 ⑤번 부지 접근로
- ⑨ 연희A지구시민아파트 중 ⑥번 부지 접근로
- ⑩ 연희B지구시민아파트접근로

연희A지구	시민아파트지구명	연희B지구
공동공원, 안산도시자연공원	현황	아파트
분산형	부지의 형태	집산형
2만1천㎡	부지의 크기	1만9천㎡
④부지:경사지 ⑤부지:경사지, 급경사지 ⑥부지:급경사지, 험준지	경사도	경사지
57-86m	표고	75-95m
100%	토지소유 (공공비율)	100%
600m이상	주도로접근거리	100m이하
6m	전면도로폭	10m
제1종일반주거, 제1종전용주거	주변부토지이용	제2종일반주거
주거지역, 풍치지구	지역지구 (시민아파트존치시기)	주거지역, 풍치지구

(2) 주변부 토지이용

시민아파트 부지의 주변부 토지이용은 현황용도와 상관없이 대부분의 지구에서 주거지역으로 나타났다. 전체 32개 지구 중 예외적으로 30개 지구가 같은 블록 내 주거지가 구성되어 있다. 예외적으로 삼일지구는 청계천에 직접 면해 있는 전통적인 도심의 상업구역으로 토지이용 상의 용도지역 또한 상업지역이다. 또한 한강 경계지역에 있는 노량진지구 주변은 도로와 전철 및 공원으로 되어 있다.

최초 건설 당시 시민아파트는 주거지 개량을 목적으로 하였기 때문에, 시민아파트 부지와 주변지역은 건설 당시부터 지금까지 주거지역으로 이용되고 있었다. 그리고, 이러한 이용은 용도지역의 지정과 유지에 반영되었다. 이후 시민아파트 부지 뿐 아니라 주변부에서 일부 재개발이 이루어졌으나, 모두 용도는 유지한 채 밀도의 변화만 있었다. 즉, 토지는 제1종, 2종일반주거지역 상태가 유지되었고, 실제 건축물의 종류에서도 공동주택으로 개발되어, 연립주택으로 변한 정릉지구 외에는 모두 아파트로 개발되었다. 또한 시민아파트 부지가 속한 블록과 인근 블록의 개발 예정 사업도 회현지구가 도심재개발사업의 일환으로 업무시설로 재개발될 예정인 것을 제외하면 모두 주거의 환경 개선을 위한 주택재개발·재건축 사업이다. 이렇듯 시민아파트 부지 주변은 1960년대 후반에서 현재까지 계속 도시 전체에서 주거의 기능을 담당하는 용도지역이며, 실제 건설되는 건축물의 종류 또한 주택 중심으로 되어 있다.

서울시의 주거유형구분 기준⁸⁾에 따라 해당 구역의 주거상태를 세분화하면, 전체부지의 60% 이상이 시민아파트 부지가 속해 있는 같은 블록 혹은 인근 블록에 주거환경개선을 위한 지구지정 및 사업이 예정되어 있다. 이는 주변의 주거 상태가 노후불량주택밀집지역, 기반시설양호노후주택지역, 노후불량공동주택지역 중 하나에 해당함을 의미한다. 실제 지구지정 및 사업예정구역을 포함한 부지 주변부를 상태는 노후불량주택밀집지역의 비율이 90% 이상이다.

특히, 주변부 주거 상태를 현황용도 별로 보면, 공원녹지로 이용되는 부지 주변은 청와대 인근의 양호한 단독·공동주택지역을 형성한 청운지구를 제외하고, 기반시설의 정비를 통해 주거 환경의 개선이 필요한 저층주거지역으로 나타났다. 이

8) 서울시 주거유형구분 및 관리방안 구분

는 공동주택으로 재개발된 지구 주변의 주택의 환경개선사업 지정 비율이 약 30% 내외인 것과 비교되는 결과다.

주거지유형	상 태	관리방안
노후불량주택밀집지역	정비사업대상지, 단독주택지, 기반시설확충필요	주거환경개선사업, 주택재개발사업
기반시설양호노후주택지역	정비사업대상지, 단독주택지, 기반시설확충불필요	주택재건축사업
노후불량공동주택지역	정비사업대상지, 공동주택지	주택재건축사업
전통한옥밀집지역	전통한옥밀집	존치/보호
양호단독주택지역	단독주택지, 기반시설확충불필요	존치/보호
양호공동주택지역	공동주택지, 기반시설확충불필요	존치/보호
기반시설정비필요단독주택지역	단독주택지, 기반시설확충필요	도시계획시설사업
기반시설정비필요공동주택지역	공동주택지, 기반시설확충필요	도시계획시설사업
나홀로아파트혼재지역	혼재형주택지	단독주택과 공동주택의 연접지 관리
정비(예정)구역혼재지역	혼재형주택지	단독주택과 공동주택의 연접지 관리

자료 : 서울특별시, 『도시주거환경정비기본계획』 (서울: 서울특별시, 2010) 발췌.

〈표 3-9〉 시민아파트 주변지역 사업계획

현황용도	지구명	용도지역	블록 내 사업계획	인근 블록 사업계획
공원녹지	노고산	제2종일반주거	-	대흥2주택재개발
	동승	제1종일반주거	이화1주택재개발	
	낙산	제1,2종일반주거	-	송인·창신주거환경개선
	연희A	제1종일반주거 제1종전용주거	연희1주택재개발, 연희2주거환경개선, 연희1주택재건축	-
	창천	제2종일반주거	신촌재정비촉진지구	-
	응봉	제1종일반주거	응봉주거환경개선지구	금호1-7주거환경개선지구
	본동	제1종일반주거	본동5주택재개발(완료)	흑석10주택재개발
	홍제	제1종일반주거	-	홍제2주택재개발
	금화	제1,2종일반주거	현저1주거환경개선(완료), 천연주거환경개선 (금화지구부지.완료), 돈의문뉴타운(완료), 현저2주거환경개선	-
	현저	제2종일반주거	무학연립2구역재건축	교남주거환경개선지구, 무악2주택재개발
	행운	제1종일반주거	-	-
	보광	제1종일반주거	-	한남1,2,3,4,5재개발지구
	청운	제1종일반주거	-	-
공동주택	정릉	제1종일반주거	-	-
	연희B	제2종일반주거	-	-
	월곡	제2종일반주거	-	-
	영흥	제2종일반주거 (준공업지역인근)	-	-
	서부이촌	제2종일반주거	-	-
	산천	제2종일반주거	-	-
	녹번	제2종일반주거	녹번1-1주택재개발	응암1주택재개발
	전농	제2종일반주거	-	전농답십리재정비촉진지구, 답십리8,16주택재개발, 전농8,11주택재개발
	응암	제2종일반주거	응암11,12,14주택재개발	
	북아현	제2종일반주거	-	북아현1-1,1-2,1-3주택재개발
기타	회현	제1종일반주거	중구회현재정비촉진지구, 회현4-1,4-2,5정비구역	-
	사당	제2종일반주거	-	-
	김포	제2종일반주거	등촌1주택재건축	-
	수색	제2종일반주거	수색8재개발 (시민아파트부지포함)	수색중산재정비촉진지구 수색6,7재개발

제2절 법제 및 정책 변화 : 1960년대 후반-2000년대 중반

1. 도시계획 및 공원녹지 정책

공원녹지 관련 정책의 변화는 도시계획과 관련하여 도시기반시설로서의 중요도 상승과 이를 반영한 공원녹지의 유형 세분화 및 관리 체계화의 흐름 속에 있다. 이는 공원녹지 공간의 수요가 증대되고 공간 이용의 요구가 다양화 되었음을 보여준다.

법제상 ‘공원’이란 용어가 처음으로 등장한 것은 1934년 「조선시가지계획령」이 제정되면서부터다. 이때 공원은 ‘시민의 휴양·오락·아동의 교육 또는 도시의 미관에 제 공하는 외에 화재 등에 대해서 방화선이 되어 연소를 방지하고 또 피난처로서 필요 불가결한 시설’로 정의⁹⁾하였다. 서울에는 총 140개의 공원이 계획되었으나, 당시 식민과 전쟁의 혼란 속에서 공원을 실제로 조성하는데 미칠 행정력의 부족으로 실제 조성된 곳은 10개소¹⁰⁾에 불과하였다. 더불어, 이때 경관보존을 위해 ‘풍치지구’를 지정하였다. 풍치지구는 도성 내 기존의 풍치를 보존 유지 및 증진하며 일정 표고와 경사도 이상의 토지 내에서의 행위를 제한하였다. 해방 직후 이러한 미집행 상태의 공원용지는 피난민에 의해 무단으로 점거되어 주거용지로 잠식하였다. 또한, 도시계획의 변경을 통한 합법적이고 공식적인 절차를 거쳐 지정이 해제되어 당시 정부 계획 상 당장에 필요한 시설 조성을 위한 용도로 전환되었다.

1967년에는 비로소 「공원법」을 제정하여, 「도시계획법」에서 공원 관련 조항을 분리한다. 공원은 일제 강점기 정의한 피난과 대피 및 보건위생의 공간에서 ‘자연풍경지를 보호하고 국민의 보건·휴양·정서 생활을 향상시키는데 기여’하는 공간으로 재정립하였다. 이때의 「도시계획법」에 의하면, 도시계획시설의 하위 분류로 ‘도시공원’을 규정하였다. 그러나, 지금까지와 마찬가지로 「공원법」을 제정 이후의 서울시 공원 계획도 가시적 경제 성장을 중점에 둔 당시의 상황과 맞물려 실제 공원의 신설이나 정비보다는 외려 기존 공원 용지의 전체 혹은 일부 부지에 대한 지정을 폐기하고, 다른 용도로 변경한 사례가 두드러진다.¹¹⁾ 당시 시의 정책은 공원의 확보보다는 이를 해제하고 매각함으로써

9) 서울시정개발연구원, 『서울20세기 공간변천사』(서울: 서울시정개발연구원, 2001), p438.

10) 상계서, p404.

11) “서울6백년사,” <http://seoul600.seoul.go.kr/seoul-history/sidaesa/txt/8-5-1-2-3-4.html>

1966년 건설부고시 제2841호에서는 낙산공원 중 일부를 해제하여 신설 초등학교 건축용지로 용

써 전쟁 후 도시 재건을 위한 도로나 교량 등의 기반시설 건설비를 충당하는 방법을 택한 것이다. 또한 당시 시가지 내부에는 공원으로 전환할 수 있는 용지가 적었기 때문에 공원의 지정과 집행은 주로 도시의 외곽 산지를 중심¹²⁾으로 이루어졌다. 공공시설을 설치하기 위해 공원용지는 지속적으로 해제되었고, 특히, 시민아파트 건설을 위해 낙산공원과 와우공원 등의 공원용지를 해제하였다.

1970년대에는 「공원개발 10개년 계획」을 통해, 큰 규모의 공원용지를 확보하는 데 초점을 맞추었다. 그 결과 통계에 드러나는 공원 면적은 비약적으로 늘어났으나, 실제 일상 생활에서 이용할 수 있는 권역 내 공원의 확보는 부족하였다. 실제로 1966년, 1970년, 1972년 각각 발표한 서울시 도시기본계획 내 도시시설계획 하위계획인 공원녹지관련 계획을 살펴보면, 1인당 녹지면적의 물량적 확보를 주요한 정책 목표로 삼고 있다. 1978년 「서울도시기본계획(안)」에서는 처음으로 공원녹지관련 계획이 도시기반시설의 하위계획이 아닌 별도의 계획으로 수립되었다. 이때까지도 동서방향 한강 수경축과 그린벨트와 연계한 남북방향 산악축을 최대한 보존하고 이용하는 큰 규모의 계획이 주를 이룬다.

1980년에 「공원법」은 「자연공원법」과 「도시공원법」으로 분리된다. 1980년대 후반 아시안게임과 올림픽 등의 거대 행사를 연이어 개최하면서 전체 공원면적과 1인당 공원면적, 공원화율, 공원시설율 등이 급격히 증가하였다. 이는 단순히 휴식을 취하고 자연을 관조하며 감상하는 공원에서 방문자가 직접 체험하고 이용하는 공원으로 만들자는 정책 방향이 반영된 것이다. 이렇듯, 공원의 법적 정의가 변하고, 법률이 정교해지는 것은 시대에 따라 변화하고 있는 공원에 대한 수요와 요구가 다양해지고 구체화 되는 상황을 반영한 것이다. 1980년에 수립한 「서울도시개발장기구상 및 중기계획」에서는 생활권 중심의 근린공원을 조성하고, 구릉지 및 능선의 녹지를 복원하는 등의 소단위계획을 주요 공원녹지 정책으로 제시하였다. 이어지는 1984년 도시기본계획에서도 녹지에 대한 시민의 접근성 향상과 생활권 구상에 따른 공원 조성에 대한 안을 내놓았다. 무엇보다, 이전적지 발생 시 공원녹지 확보에 활용하는 것을 최우선 용도로 권장하였고, 고지대는 집단 주거 지역으로 부적합하다고 판단하여 이와 같은 개발부적지의 주거지 재개발 시 공원과 녹지로 복원할 것을 제안하고 있다.

도 변경할 것을 발표하였다.

12) 1967년 건설부 고시 제10호, “공원의 배치는 자연 풍치의 황폐를 방지하기 위하여 주로 대공원체통을 우선 책정하였으며, 근린 및 아동공원은 추후 제정한다.”

1996년 지방자치제의 실시 이후에는 지금까지의 개발과 성장을 최우선 목표로 삼았던 것과 달리, 친환경적 입장으로 도시계획의 기본 목표가 전환되었다. 이러한 변화는 「공원녹지 확충 5개년 계획」(1996-2000)을 통해 드러난다. 「공원녹지 확충 5개년 계획」은 도시기본계획, 도시개발기본계획, 환경관리 기본계획 등을 종합적으로 고려하여 수립된 계획이었다.

〈표 3-10〉 「공원녹지확충 5개년 계획」 중 일상생활권 공원녹지 확충안

구 분	기추진사업	추가발굴사업
시민이 즐겨찾는 공원녹지공간의 확충	-어린이공원 환경공원 조성 -주제공원 조성 : 역사문화공원 조성 체육공원 조성 마을마당 조성 -길동자연생태공원조성 -한강조류생태공원 조성 -남산 제모습 바꾸기 사업	-시유지의 공원·녹지조성 -시립 영등포병원 이적지의 공원조성 -압구정 지하철역 주변 시유지의 공원화 -지하철역 주변 공지의 휴식광장 조성 -미시설공원 내 나대지 활용 주제공원 조성 -장기 미시설 공원용지의 공원조성 -대기오염 배출시설의 녹화 -난지도 매립지의 종합체육공원 조성 -고지대 노후시민아파트 부지의 공원화 -미개설 학교용지의 공원화 -공원지정의 확대 -광화문 시민 열린마당 조성 -시청사 이적지 시민광장 조성 -여의도광장의 공원화 -공장 및 시설이적지의 공원화

자료: 최용호, 공원녹지정책의 분석 및 방향설정 연구 : 서울시를 중심으로, 고려대학교 산림자원학 박사학위논문, 미간행, 2005, p. 42.

이때 제시한 4대 사업 분야는 ‘시민이 즐겨찾는 공원녹지 공간 확충’, ‘시가지녹화 및 조경수준 향상’, ‘산림생태 기반조성’과 ‘녹지관리 체계 개선’ 그리고 ‘시민 녹화운동 전개’ 등이다. 이 중 ‘시민이 즐겨찾는 공원녹지 공간 확충’을 위해서 고지대 노후 시민아파트 부지 공원화, 여의도 광장의 공원화, 공장 및 시설 이전지 공원화 등을 추가발굴 사업으로 계획하였다. 이때의 계획은 1997년 발표한 「서울도시기본계획」

에 반영되었다. 생활환경의 개선을 위해 주거지 내 어린이놀이터나 소공원 등과 같은 공공시설을 확충하고 구릉지의 고층·고밀개발을 억제하는 등의 보다 구체적인 계획 수립을 통해 정책 시행을 재차 강조하였다.

시민아파트가 지어진 1960년대 후반은 국민 생활 수준의 향상을 위한 우선 과제가 주택부족난의 해결에 있던 시기였다. 그러나, 아파트 건물이 철거되기 시작한 시점인 1980년대 이후에는 사회적으로 공공용지 활용의 요구가 달라지는 변화를 겪었다. 1960년대에도 정부와 시민 모두 공원녹지에 대한 수요와 필요성은 인식하고 있었다. 그러나, 도로, 학교, 주택 등 기초 시설이 절대적으로 부족했기 때문에 공공은 이러한 시설의 확보를 최우선 과제로 삼았다. 따라서, 공원녹지는 통계상 드러나는 물량 확보에 주력하면서 주로 큰 규모의 공원조성이나 공원녹지 용지 설정위주로 이루어졌다. 이후 시민아파트가 노후가 되기 시작하면서 향후 이용방향에 대해 고민하기 시작한 1980년대 이후에는 경제가 발전하고 생활수준이 향상되면서 여가 및 휴식의 필요성이 부각되었다. 제도상의 공원 분류는 세분화되어, 작은 규모의 공간도 법적인 도시공원의 분류에 포함되었다. 특히 2005년에는 규모의 제한이 없는 ‘소공원’ 까지 법제상 도시공원의 분류에 포함됨으로써 생활권 공원 확보에 더욱 관심을 갖았음을 알 수 있다. 이때 시민아파트 부지는 입지 특성 상 소규모 공원의 공급을 필요로 하는 주택이 밀집한 블록 내에 위치한 공공부지로 인식이 전환되기 시작한다. 또한 시민아파트 부지의 규모¹³⁾는 현재의 아파트 단지에 비해 상대적으

13) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 공원규모와 시민아파트 부지 규모 비교

공원 구분	공원의 법적 규모	시민아파트 부지
소공원	제한없음	노량진, 김포, 영흥, 보광, 수색
어린이공원	1천5백㎡ 이상	노고산, 청파, 녹번, 도봉, 현저, 서부이촌, 사당, 본동, 홍제, 응암, 회현, 창천, 전농
근린생활권근린공원	1만㎡ 이상	서강, 청운, 산천, 행운, 연희A, 연희B, 월곡, 응봉, 북아현, 정릉
도보권근린공원	3만㎡ 이상	동송, 낙산
도시지역권근린공원	10만㎡ 이상	금화

규모에 따른 도시공원의 분류 기준에 따라 시민아파트 부지의 크기를 살펴보면, 가장 큰 규모의 금화지구만 10만 제곱미터 이상인 도시지역권근린공원 규모로 조성이 가능한 크기였다. 3만 제곱미터 이상의 도보권근린공원의 설치가 가능한 부지도 동송지구와 낙산지구에 불과하다. 나머지 지구는 모두 근린생활권근린공원 규모 이하의 부지다. 특히 노량진 등 5개 부지는 전체 크기가 1천5백 제곱미터 미만이기 때문에 공원으로 조성될 경우 소공원의 설치만이 가능한 규모였다.

로 작았고, 경사지인 경우 각각의 건물에 따라 계단식으로 대지를 조성하여 공간적으로 다른 영역으로 나눌 수 있어, 하나의 용도로 쓰이던 시민아파트 시기와 달리 각 건물 부지 별로 다른 용도로의 전환이 수월하였다. 이러한 시민아파트의 상태는 주변부가 기반시설 조성을 위한 부지 확보가 어려운 저층주택지였던 지리적 특성과 이에 따른 공원녹지 수요와 맞물려 전체 부지 중 절반에 가까운 부지가 공원녹지로 전환되었다.

2. 주택관련 정책

(1) 주택건설기준 강화

일반적으로 기존 아파트가 노후하여 새롭게 개발을 할 때 개발비용의 증가를 막기 위해 필수적으로 포함되는 용도는 '주거' 다. 이외에 주변 토지 이용 및 수요에 따라 상업 및 업무용도가 부가적으로 추가될 수 있다. 그러나, 시민아파트의 경우 민간아파트와 달리 토지에 대한 공공의 소유를 유지하고 있었기 때문에 철거 후 부지의 활용에 있어 주거 용도는 필수적인 고려사항이 아니었으며, 공공용도로의 전환을 고려할 수 있는 부지였다. 아파트로 재개발이나 재건축을 원할 경우 시민아파트의 주택 소유자 측은 토지 지분을 공공으로부터 매입하여 사유화한 후 일반적인 아파트와 같은 수순으로 개발할 수 있다. 그러나, 이와 같은 토지의 매입이 불가능하거나, 사업성 부족의 이유로 토지를 사유화하지 않을 경우 노후 아파트의 철거를 더 이상 미룰 수 없는 토지의 소유자인 공공은 건물에 대한 소유권을 주택소유자에게 보상금과 공공아파트 입주권을 주고 취득하였다. 이후 지상권 및 토지의 소유권 모두 공공의 소유가 된 시민아파트 부지는 부지의 조건 및 주변부의 필요성에 의해 새로운 용도로 이용되었다.

기본적으로 기존 아파트의 소유자는 아파트로 다시 개발하여 주거의 안정을 보장받음과 동시에 아파트 개발에 따른 재산증식의 이익을 기대한다. 이는 1970년대 이후 아파트 가격의 꾸준한 상승으로 인해, 아파트의 소유와 재개발이 재산증식의 주요수단이었던 상황에 기반한다. 그러나, 시민아파트의 경우 토지의 기본적 특징이 재개발의 사업성 확보에 불리한 조건을 갖는다. 더욱이 시민아파트가 건설된 1968년에서 1972년은 우리나라 아파트 건설의 초창기에 해당한다. 이 시기는 아파트가 법제상의 범위에 포함되지 않았던 시기로 따라서 아파트 지구 조성을 위한 규제가 없었다. 때문에 시민아파트 지구는 거주를 위한 아파트 건물과 이를 연결하는 접근 동선 등 가장 기본적인 요소들로만 구성되어 있는 경우가 대부분이었다. 특히, 시민아파트가 건설된 1960년대 후반에서 1970년대 초반에는 서울시의 적극적인 지원으로 공동주택의 건설이 불가능했던 토지에 대해서도 지역지구 변경과 점용허가 취득을 통해 아파트 건설이 일시적으로 가능했던 것이다.

〈표 3-11〉 시민아파트 건설 이후 공동주택 관련 각종 규제 변화

구 분		규 제	관계 법령	법령 변화
대지 및 배치	밀도	용적률, 건폐율	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 건축법	강화
	대지규모	최소 대지면적	주택법	신설(1979)
	도로	진입도로 폭 내부도로 폭	주택법	신설(1976)
	건물높이	높이의 제한 고도지구	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 건축법	강화
외부 공간	도로	도로사선	건축법	강화
	인접대지	일조사선	건축법	신설(1971)
	인접건물	인동간격	건축법	신설(1973)
	대지 내 조경	조경면적	건축법	신설(1976)
부대 시설	주차	주차장설치	주택법, 건축법	강화
	기타	시설의 크기와 종류	주택법	신설(1979)

하지만 시민아파트 부지를 아파트로 새롭게 개발하기 위해서는 1970년대 이후 공동주택건설관련 법제가 지속적으로 신설·보완되어 철거 시점에서는 건설기 때와 달리 다양한 규제에 대한 고려가 필요했다. 1979년 「주택건설기준에 관한 규칙」이 시행되면서 일정규모 이상의 아파트 지구를 조성하기 위해서는 기존처럼 주거의 기능을 하는 아파트 건물과 접근 동선 뿐 아니라 기타 거주민에게 최소한의 쾌적한 주거환경을 조성을 위한 부대시설 및 기반시설 확보를 기본으로 했다. 공동주택은 조경시설 및 면적, 주차장의 설치, 진입도로의 폭, 단지 내 도로의 폭, 각종 부대시설 설치의 의무적인 설치 규모가 법률로 정해졌다. 또한, 대지의 용도지구에 따라 건물의 용도, 용적률, 건폐율, 대지의 최소규모 등 각종 건축 관련 규제가 세분화되었다. 그러나, 시민아파트 부지의 규모와 지리적 조건은 이와 같이 복잡하고 까다로워진 관련 규제를 수용함과 동시에 재개발의 사업성을 확보하기에는 부족한 지구가 많았다.

시민아파트는 불량·불법 주거지의 환경 개선과 주택 양성화를 목적으로 조성된 공공주택이다. 당시의 불량주거지는 구릉지 및 경사지, 하천변과 강변 등을 중심으로 형성되었다. 때문에 시민아파트의 입지는 그 이전 상태인 불량주거지의 입지를 따른다. 이때 불량건축물로 무단 점유된 공지의 상당수는 일제 강점기 경성

시가지 계획 수립 공원용지로 지정되어 여타의 개발행위가 제한되어 있거나, 향후 도시의 지속적인 변화에 맞춰 신속하고 원활한 토지이용을 위해 공지로 남겨져 있던 공공용지였다. 또한, 원래 사유지였던 토지 일부도 시민아파트 건립 시점에서 공공용지로 수용하면서, 토지 소유에서 공공이 차지하는 비율이 월등히 높았다. 이는 부지 정리 후 공공용도의 개발을 원활하게 하였다. 반대로 민간 아파트 건설을 위해서는 공공으로부터 일시에 큰 자본을 투입해서 토지를 매입해야 했기 때문에 사업성 확보가 가장 중요한 사업 추진 요소인 민간 아파트의 재개발을 추진하는데 걸림돌이 되었다.

아파트 재건축을 위한 사업성 확보는 전체 공급 물량에서 조합원 (토지등의 소유자) 을 위한 물량을 제외한 일반분양 물량을 최대한 확보하는데 있다. 그러나, 1970년대 이후 용도지역의 분류는 세분화되었고, 이에 따른 규제도 강화되었다. 더욱이, 2000년에는 도심지의 난개발을 막기 위해 일반주거지역 세분화하면서, 서울의 경우 제1종일반주거지역은 극경사지, 구릉지, 4층 이하 주택가 등으로 용적률 150%, 건폐율 60% 이하로 규정하고 있다. 대부분의 시민아파트 부지는 높은 표고와 경사도로 인해 제1,2종일반주거지역으로 분류되었고, 이로 인해 더욱 아파트 재건축 사업성 확보에 어려움을 겪었다.

또한 아파트 건축 시 16층 이상으로 300세대 이상인 신규 아파트는 사전 건축심의 대상이다. 아파트 관련 건축심의를 지속적인 기준 보완을 통해 입면적, 입면차폐도, 구릉지 높이 제한, 옥외생활 공간 비율, 보차도 비율, 단지조성 및 배치계획, 절성토 비율 및 지형변형 비율, 단지동선계획, 구조계획, 조경계획 및 기존 수목보호, 지반굴착계획 등을 추가로 규제하고 있다. 이중 시민아파트 부지의 대부분은 공통적으로 구릉지 높이 제한의 대상이며 절성토 비율 및 지형 변경 비율 면에서 특히 불리한 토지조건을 갖고 있다.

결과적으로 공동주택 건설 시 강화된 공용 시설의 설치가 불가능 지구는 일정 정도의 보상을 받은 후 토지 뿐 아니라 지상의 건물까지 완전히 공공 소유로 수용될 수 밖에 없었다. 반면, 부지 면적의 여유가 있고 입지적으로 우수하여 기존 아파트 부지 내에 재건축 시 설치해야 하는 공용 시설 용지의 확보가 가능했던 지구에서는 최대한 민간 아파트 개발을 추진하고자 했다. 그러나, 공공부지매입에 드는 추가금 뿐 아니라 전체 부지에서 실제 주택 건설을 위해 쓸 수 있는 땅의 비율은 줄어들고, 높은 표고 등의 입지로 인한 높이

제한 등의 추가규제로 인해 시민아파트에 대한 거주민의 자체적 재건축은 시간이 갈수록 더욱 불리하게 되었다.

(2) 공공주택공급의 대형화

우리나라의 주택정책은 1960년대 이후부터 지금까지 수요에 따른 적절한 양의 주택 공급을 통한 주거의 안정을 가장 큰 목표로 삼고 있다. 이를 위해 1962년 주택공사를 설립하고 1963년 공영주택법 제정하는 등 주택행정이 체계를 갖추면서 정부의 본격적인 개입에 의한 주택정책이 펼쳐졌다. 1968년에서 1972년에 걸쳐 시민아파트가 지어진 기간은 1967년에서 1971년 동안 시행된 「제2차 경제개발 5개년계획」에 해당하는 기간이다. 이 시기에는 산업화, 도시화에 따른 도시 인구의 증가에서 비롯된 주택과 택지의 부족 상황이 심화되어 이로 인한 다량의 무허가 불량주택이 발생하였다. 정부에서는 택지조성을 통한 지속적인 공급과 새로운 주거 형태인 아파트 건설의 시작, 불량주택의 정비 등으로 주택문제를 해결하기 위해 노력하였다.

1976년 법적으로 ‘아파트 지구’가 도입하였고, 1979년 한국토지개발공사가 설립하면서 공공의 주택공급 기능 보강을 전담하였다. 그러나, 이때까지 추진하던 토지구획정리사업, 주택지조성사업, 아파트 지구의 지정을 통한 개발사업, 국민주택용 대지조성사업 등의 방식으로서는 대규모 택지를 공급하기 어려웠다. 때문에 1980년대에도 주택공급부족은 여전히 주요한 사회 문제 중 하나였다. 이를 극복하기 위해서 정부는 1982년-1986년에 걸쳐 실행한 「제5차 경제개발5개년계획」에서 ‘주택500만호 건설 계획’을 발표하였다. 이어서, 건설계획의 이행을 위해 필요한 대규모 택지 조성을 목적으로 1981년에 「택지개발 촉진법」이 제정되었고, 공공기관에 의한 대규모 택지개발사업이 진행되었다. 특히 국민주택이나 소형임대주택 건설을 위해 공영개발택지를 매입할 경우 조성원가 이하로 공급가격을 책정하였기 때문에 공공주택건설 규모는 대형화되었다. 지금까지도 주택을 공급을 위해서는 주되게 각종 법률적 지원 하에 공공이 개발한 대규모 택지를 싼 가격에 공동주택용 부지로 매각하여 대형 단지를 조성하여 일시에 대량의 주택을 공급하는 방법을 취하고 있다. 따라서, 시민아파트 부지 중 공공용지 상태를 유지한 부지에 대해서도 공공주택으로 다시 개발된 경우는 없다. 반대로, 시민아파트의 기존 거주자에게 대규모 택지 조성

을 통해 공급되는 대형 아파트 단지 중 공공이 건설한 아파트의 입주권을 보상으로 제공하는 방법을 취한다. 결과적으로 시민아파트 부지에 대한 주택 재개발은 공공이 토지를 매각하여 토지 소유권을 민간에게 이양하여, 토지 및 건물에 대한 소유권이 모두 사유로 전환된 후 민간아파트의 재개발과 같은 방법만 추진되었다.

〈표 3-12〉 시민아파트 건설과 철거 시기 주택정책 비교

구분		주택정책의 기초	주택정책의 수단
시 민 아 파 트 건 설 기	제2차경제개발5개년계획 (1967-1971)	<ul style="list-style-type: none"> -도시주택의 표준화 (아파트화) -택지공급의 원활화 -민간의 자력건설 중점 -불량무허가주택 정비 	<ul style="list-style-type: none"> -표준주택의 근거 및 자재·규격의 표준화 유도 -주택자금총괄지구설치 (한국주택은행) -주택업무총괄지구설치 (건설부 주택도시국)
시 민 아 파 트 철 거 기	제5차경제개발5개년계획 (1982-1986)	<ul style="list-style-type: none"> -주택공급확대 -내집마련기회확대 -임대주택제도 -주택가격의 안정 및 투기억제 -주거환경개선 	<ul style="list-style-type: none"> -소형주택공급 확대 및 주택공급제도 개선 -주택구매력제고 -국민주택자금 확대 및 주택금융 확대 -주택건설 원가 절감 및 투기적 수요 억제 -합동재개발
	제6차경제개발5개년계획 (1987-1991)	<ul style="list-style-type: none"> -건설물량확대 (주택가격안정 및 투기억제) -임대주택건설역점 -저렴택지공급확대 -택지가격 지속적 안정 -주택금융제도발전 	<ul style="list-style-type: none"> -임대주택을 포함한 주택건설 확대 -국민주택 건설지원 -택지공급 원활화 -주택규모의 소형화와 공급체계정비
	신경제5개년계획 (1993-1997)	<ul style="list-style-type: none"> -매년50-60만호의 안정적 주택공급 -주택시장이 안정화 -공공주택자금의 지원수준 및 조건 개선 -주택건설의 민간주도 전환 -재고주택의 질적수준 향상 	<ul style="list-style-type: none"> -택지공급방법의 다양화 -공공부문 주택건설 확대 -건전한 임대문화정착 및 공동주택의 질 향상 -주택행정체제의 효율화

자료 : 건설교통부, 『주택백서:국민주거안정을 위한 노력과 발자취』 (서울: 건설교통부, 2002), 표6.

제3절 소결

1970년 와우아파트 붕괴사고 직후부터 시작된 시민아파트 건물의 철거 뒤 각 지구별 향후 부지 이용은 자력개발을 기본원칙으로 하였다. 따라서, 부지의 대부분을 소유하고 있었던 공공은 주택의 소유자가 원할 경우에는 보유하고 있던 부지를 매각하고자 했다. 그러나, 시민아파트 부지의 토지특성은 재건축이나 재개발을 추진하기에 한계가 있었다.

시민아파트 부지는 경사도와 표고가 높은 지역에 분포한 경우가 많았고 부지 내에서도 고저차가 심했다. 부지의 크기는 대부분 1만㎡ 내외의 소규모 부지였다. 부지의 크기와 형태에 있어서 2-3동 미만의 초소형부지와 부지의 폭이 10미터 미만의 협소 부지일 경우 토지의 매각을 통한 민간 아파트 개발에 제한이 따른다. 따라서 3000㎡ 이하의 부지는 영흥지구를 제외하고 모두 공원녹지를 포함한 공공시설로 이용 중이다. 이 중 부지의 고저차가 심해 계단식 배치가 이루어졌거나 도로 등으로 영역이 분리되어 있는 경우 철거 후 다양한 용도로 부지를 나눠서 이용되는 경향이 뚜렷하다. 표고와 경사에 있어 시민아파트 부지의 구릉지 입지 비율은 약65%에 이른다. 이러한 부지는 용도지역 상 주로 제1종일반주거지역에 해당하여 건물의 건축 가능 용량이 상대적으로 작아 아파트 개발에 불리하였다. 하나의 시민아파트 지구가 분할되어 여러 가지 용도로 이용되고 있는 경우 높은 표고의 부지가 공원녹지로 전환되었고, 상대적으로 낮은 표고의 부지가 공동주택이나 공공시설용지 등의 다른 용도로 이용되고 있다. 부지의 경사여부에 따른 분류를 보면, 평지에 위치한 부지는 총 7개 지구로, 영흥지구를 제외하고 모두 표고에서 40미터 미만에 속한다. 이 중 청파지구만이 공원녹지로 이용되고 있다. 또한, 전체 부지 중 경사도 30도 이상의 급경사 험준지에 해당하는 지구는 모두 공원녹지로 전환되었다.

시민아파트 부지의 대지소유상황은 공공용지 비율이 전체 시민아파트 부지면적 중 94%에 이른다. 이중 사유지 비율이 100%인 서부이촌, 영흥, 응암, 수색 지구 중 개발제한구역에 속하는 수색을 제외한 지구는 모두 민간 아파트로 바뀌었다.

그밖에 부지가 공원녹지, 풍치지구, 개발제한구역, 군사보호구역 등으로 지정되어 있는 부지는 개발에 추가적인 제약이 따른다. 그러나, 1990년대까지는 공원

녹지와 풍치지구로 지정되어 있는 경우에도 재건축 및 재개발을 적극적으로 추진할 경우 도시계획심의를 거쳐 지정을 해제해 자력개발을 지원하였다.

진입도로의 폭과 주도로에서의 접근거리는 실제 아파트 개발에 주요하게 영향을 미치는 요인이었다. 시민아파트가 건설되던 시기에는 아파트를 건설하기 위해 부지가 갖춰야할 기본적인 단지 부속시설 및 입지적 규정이 없었으나, 이후 아파트지구가 법적으로 지정되고, 건설이 활발해지면서 일정규모 이상의 아파트를 개발하기 위해서는 법에 따라 확보해야 할 진입도로의 폭이 지정되었다. 공원녹지화 부지를 살펴보면, 보광지구를 제외한 모든 해당 부지가 주도로에서의 직접 진입이 불가능하며 진입도로의 폭도 규정에 미치지 못한다. 더욱이 블록에서 200미터 이상 안쪽에 위치해, 아파트 건설 시 확폭해야 하는 도로의 길이가 함께 증가한다. 따라서, 블록 전체에 대한 재개발이 아니면 아파트 개발이 불가능한 상황이었다. 반면, 아파트 등의 공동주택으로 개발된 시민아파트 부지는 60%이상이 8미터 초과도로에 면할 뿐 아니라, 이들 부지 대부분이 블록 최외곽에 위치해 주도로에서의 진입이 가능하다.

시민아파트 부지의 조건이 아파트 개발에 불리해 추진이 미뤄지고 있는 와중에 시민아파트 건물은 안전진단에서 따라 철거가 계속 진행되었다. 그러는 동안 사회는 안정되고 경제적으로 발전하여 1970년대 개발과 성장에 주력하던 사회는 환경과 여가 및 휴식의 중요성을 발견하는 사회로 변하였다. 이는 서울시의 도시계획에서 공원녹지 정책의 위계가 꾸준히 상승하는 것으로 반영되었다. 정책에 반영된 공원녹지의 지위는 1970년대까지는 도시계획 상 도시시설의 하위계획으로 분류되었지만, 1980년대 이후에는 단순히 도시의 기반시설 중 하나로 바라보는 시각에서 벗어나 독립적인 가치를 지닌 도시공간으로 인식되었다. 시민아파트 부지의 대부분은 배후에 산이나 구릉 등의 녹지를 끼고 있었고, 공원녹지화 부지 인근은 노후불량주택밀집지역 비율이 80% 이상으로 주거환경 개선을 위해 공원녹지를 비롯한 기반시설 확충이 필요한 곳이 대부분이다. 주거지역 내부에 위치한 시민아파트 부지는 이러한 시설의 조성을 위해 유효하게 쓰일 수 있는 공공용지로의 가치가 부각되었다. 이중 생활권 내 소규모 공원 수요 증가를 반영한 계획수립으로 주거지에 위치한 중소형 공공부지인 시민아파트 부지의 공원녹지 전환이 증가되었다.

이러한 변화의 시간동안 아파트는 우리나라 도시의 가장 주요한 주택형태로 자리잡았다. 따라서, 적절한 공간의 조성과 공급 및 관리를 위해 「건축법」을 위시한 각종 법규가 지정되었다. 이에따라 아파트는 초창기 주택의 단순집합이던 형식에서 밀도 높은 공동주택의 건설을 통해 이루어진 공동체가 삶을 구성하는데 반드시 필요한 시설을 공동시설의 확보를 법으로 지정하였다. 이는 시민아파트처럼 개별 아파트 건물과 각각의 건물로 접근하는 동선으로만 구성되어 있는 부지의 경우 재건축 시 공동시설 조성을 위해 부지의 일부를 주택이 아닌 공간으로 배치해야 함을 뜻한다. 그러나, 시민아파트 부지는 이러한 공동시설 및 기반시설을 모두 갖추며 사업성을 확보해 아파트로 개발하기에는 부지가 넓지 않았다. 또한, 대부분이 구릉지에 있어, 이를 상쇄할 입지적 이점을 갖지 못하는 부지가 대부분이었다.

〈표 3-13〉 각 시민아파트 지구의 토지특성 종합

지구	부지 크기 (㎡)	부지 형태	구릉지	경사지	토지소유 공공비율 (%)	토지 이용 제한	전면 도로 (m)	주도로 접근 거리 (m)	주변 토지 이용	이용현황
금화	131400	분산형	○	○	100	공원녹지, 풍치,	7-10	400- 500	주거	공원녹지, 아파트
김포	1090	분산형	X	X	100		42	접	주거	공공시설
낙산	40098	분산형	○	○	93		8	400-	주거	공원녹지, 공공시설
노고산	1892	선형	○	○	100	풍치,	7	250	주거	공원녹지
노량진	992	선형	X	X	100	공원녹지,	40	접	공원	공공시설
녹번	7668	집산형	○	○	100	개발제한	X	150	주거	아파트
도봉	6290	선형	X	○	89	개발제한, 군사보호	26	접	주거	공공시설(부분존치)
동승	31764	집산형	○	○	100		6	400	주거	공원녹지
보광	700	선형	○	○	100		16	접	주거	공원녹지, 공공시설
본동 (사육신)	4497	분산형	X	○	100	공원녹지	4	200	주거	공원녹지
본동 (기타)			○	○			4-6	250	주거	공원녹지, 공공시설
북아현	19504	집산형	○	○	-		9	접	주거	아파트
사당	2192	선형	X	X	61		6	접	주거	아파트
산천	11034	집산형	○	○	100		8	접	주거	아파트
삼일	15703	분산형	X	X	100		45	접	상업	아파트, 상업(부분존치)
서강	20354	집산형	○	○	52	풍치	5	100	주거	공원녹지
서부이촌	1089	분산형	X	X	0		8	접	주거	아파트, 공공시설
수색	783	분산형	X	○	0	공원녹지	5	100	주거	주거(존치)
연희A	21148	분산형	○	○	100	풍치	6	600	주거	공원녹지
연희B	19015	집산형	○	○	100	풍치	10	100	주거	아파트
영흥	704	집산형	X	X	0		6	접	주거	아파트
월곡	17570	선형	X	○	100		10	접	주거	아파트
응봉	17034	분산형	○	○	99	공원녹지	7	150	주거	공원녹지, 공공시설
응암	6162	집산형	X	○	0		42	접	주거	아파트
전농	3852	선형	X	○	100		24	접	주거	아파트
정릉	28779	분산형	○	○	100	풍치	7	400	주거	연립주택
창천	9295	집산형	○	○	100		4	280	주거	공원녹지, 공공시설
청운	19531	분산형	○	○	99		6	350	주거	공원녹지
청파	2020	집산형	○	X	100		6.5	150	주거	공원녹지
행운	13705	분산형	○	○	87		7	100	주거	공원녹지, 공공시설
현저	2945	선형	○	○	100	공원녹지, 풍치	X	250	주거	공원녹지
홍제	6066	집산형	○	○	100	풍치	6	150	주거	공원녹지
회현	5332	집산형	○	○	75		5	380	주거, 상업	공공시설, 주거(존치)

제4장 시민아파트 부지의 공원녹지화 효과

제1절 공원녹지 확충을 통한 주거환경 개선

시민아파트 부지는 공공용지의 비율이 94%에 이른다. 특히 사유지의 비율이 높은 응암, 영흥, 서부이촌 지구 등은 모두 공동주택으로 개발되어, 공원녹지화된 부지의 공공용지 비율은 약 96%로 증가한다. 그러나, 건물은 아파트 개별 세대 별로 개인의 소유로 되어 있었기 때문에, 시민아파트의 철거 시 거주민의 보상과 이주에 별도의 협상이 필요하며, 집행의 책임이 있는 지자체나 서울시는 이를 위해 아파트 입주권과 보상금을 제공해야 한다. 이는 공공용지에 공원이 조성될 경우 대부분 점유시설의 소유가 공공으로 되어 있어, 다수의 개인을 상대로 협상과 타협이 필요 없으며, 시설로 인한 토지의 점유도가 낮은 부지를 선택하는 것과 대비된다. 또한, 공원용지로 설정되어 있으나 토지 및 건물의 소유 모두가 사유화되어 있는 많은 미집행 공원 부지와도 다른 상황이다. 즉, 시민아파트 부지는 공원 녹지 용지으로써 토지와 시설이 모두 공공의 소유인 일반적인 조건과 토지와 시설이 모두 사적 소유인 대부분의 미집행 공원 부지의 중간에 있다.

공원용지로 지정되어 있는 토지라도 기존 시가지 내에 위치한 접근성이 좋은 부지는 1970년대 이후 도시화 과정에서 상당수가 도시계획심의를 거쳐 다른 용도로 전환되었다. 이러한 과정에서 표고가 높고 경사가 심해 개발이 어려우며 접근성이 떨어져 제약이 많은 서울의 산 주변 토지는 공원용지 지정 상태를 유지할 수 있었다. 도시공원의 입지 상 중요한 조건 중 하나가 일상적인 접근의 용이함을 고려할 때 이러한 부지는 이용자의 접근 편의가 떨어진다. 또한 평지가 아닌 만큼 시설물의 설치에도 공사 상 어려움이 있으며, 추가비용이 발생한다.

그럼에도, 시민아파트 부지에 공원시설을 설치한 이유는 부지 주변부의 지리적 특성에 있다. 공원녹지화 부지 주변부는 서울시의 주택지 주거유형 분류에 따르면, 대부분이 ‘노후불량주택밀집지역’이며, 그 외 상대적으로 양호한 상태인 연희지구 인근의 연희동과 청파지구 주변 용산구 청파동 등 2개 지구도 ‘기반시설

정비필요단독주택지역'이다. '노후불량주택밀집지역' 주거지는 환경개선과 정비를 위해 건축물 전면 철거 후 주거환경개선사업이나 주택재개발 사업을 시행하는 것을 권장한다. 사업의 시행이 지연될 경우 필요한 기반시설 개별적 확보를 통해 환경 개선을 유도한다. '기반시설정비필요단독주택지역'의 주거지 정비는 주택은 유지한 채 기반시설 확보를 통해 환경을 개선하는 것이다. 기반시설 확보는 곧 주거 환경의 개선을 목적으로 하는 것이며, 주차장과 같은 교통시설, 공원녹지 등의 공간시설, 통신 및 상하수도, 공공문화체육시설 등이 이에 해당된다. 밀도가 높은 주택지 내에서 별도의 토지 매입이 필요없고, 접근로가 이미 확보된 시민아파트 부지는 공원 및 기타 공공용도로 이용하기 적합한 부지다.

이들 부지는 시민아파트가 건설될 당시 이미 가용부지의 평탄화를 마쳤고, 건축물의 철거 후 내부의 차량 및 도보 이동통로는 유지한 공원 계획이 가능하다. 이를 적절히 활용할 경우 공원조성비용을 절약할 수 있는 유용한 방안이다. 현재 평탄화 부지는 시민아파트가 있던 시기와 비교하여 불투수층이었던 바닥포장을 제거하거나 공원녹지화 이후 용도에 맞게 재료를 바꾼 뒤 테니스장, 텃밭, 각종 운동장 등으로 이용되고 있다. 기존의 아파트 건물을 연결하던 내부동선 또한 대부분의 지구에서 남아 있으며 현재에도 공원 내부의 이동동선으로 이용된다. 시민아파트는 부지 내에 최소한의 공사로 최대한 많은 용량의 건물을 배치하고자 했고 당시에는 주차장 설치가 법적인 의무가 아니었던 만큼 내부동선은 도보에 의한 연결이 주를 이룬다. 따라서 계단이나 1미터 폭 내외의 작은 이동통로의 형태를 띤 곳도 남아 있다. 특히 안산도시자연공원의 경계를 따라 인접하여 길게 분포하고 있는 금화지구의 경우 안산공원으로 접근하는 공식적인 통로 외에 도시 곳곳에서 비공식적 출입구의 역할을 하고 있다.

평탄화 부지 활용		
	연희A지구(안산도시자연공원)	창천지구(창천근린공원)
내부 동선 활용		
	청파지구(청파선린공원)	금화지구(테니스장)
내부 동선 활용		
	금화지구(안산도시자연공원접근로)	본동지구(사육신공원)
내부 동선 활용		
	창천지구(창천근린공원)	청운지구(청운공원)

〈그림 4-1〉 평탄화된 부지와 기존 동선을 이용한 공원녹지 공간 사례

법적으로 공원용지에는 공원 고유의 기능을 위한 조경, 휴양, 운동, 공원관리 시설 뿐 아니라 노인복지회관, 장애인복지관, 어린이집, 공연장, 전시장, 유스호스텔 등의 시설 설치 가능하다. 뿐만 아니라, 점용허가를 통해 수도관, 가스관, 도로 등의 기반시설 설치까지 허용된다. 공원 공간을 설치한 후에도 공공문화체육시설 및 교통시설을 함께 설치 가능하다. 따라서, 공원은 주거환경 개선을 위한 전반적인 기반시설 설치를 위해 유용하게 선택할 수 있는 용도다. 특히, 공원이 신설된 부지의 주변부는 모두 저층주택지다. 이들 지역은 자연발생적으로 생성된 도시 지역이기 때문에 기존 구역 내 기반시설 설치를 위한 새로운 용지의 확보가 어렵다. 때문에, 시민아파트를 철거하여 발생한 소단위 공공용지는 필요한 공공시

설 설치를 위해 활용되었다. 시민아파트 부지 전체가 공원화되기 보다는 일부는 복지시설, 어린이집 등의 공공문화체육시설을 위한 부지로 이용하고 일부는 인접해 입지한 구릉지 등의 이미 조성된 공원녹지와 연계하여 소규모 공원을 확충한 것이다.

〈표 4-1〉 시민아파트 부지에 신설된 공원

현황	시민아파트 지구명	소재지
낙산어린이공원	낙산	종로구 창신동
창신어린이공원	낙산	종로구 창신동
응봉개나리공원	응봉	성동구 응봉동
바람산어린이공원	창천	서대문구 창천동
청운공원	청운	종로구 청운동
청파선린공원	청파	용산구 청파동3가

시민아파트 철거 후 부지를 이용하여 신설된 공원은 총 6개소다. 이중 기존 시민아파트 부지 전체를 공원화 한 것은 아파트 건물 11동을 허물고 약 2만 5천 제곱미터 크기 부지를 공원화한 청운공원과 아파트 2동이 있던 약 2천 제곱미터의 소규모 부지를 공원화한 청파지구의 청파선린공원 등 2개소다. 이외에 낙산어린이공원, 창신어린이공원, 응봉개나리공원, 바람산어린이공원 등은 시민아파트 부지 중 일부를 이용하여 어린이공원 이하의 소규모 공원을 신설하였다.

〈표 4-2〉 기존공원에 편입된 시민아파트 부지

현 황	시민아파트 지구명	소재지
낙산공원	낙산, 동송	종로구 동송동 종로구 창신동
궁동공원	연희A	서대문구 연희동
사육신공원	본동	동작구 노량진동
와우공원	서강	마포구 창전동
창천근린공원	창천	서대문구 창천동
안산도시자연공원	홍제	서대문구 홍제동
	금화	서대문구 천연동
	연희A	서대문구 연희동
남산공원	보광	용산구 한남동

기존 공원에 편입한 부지는 모두 편입한 공원영역에서 경계부에 위치하고 있다. 이 중 공원 시설의 설치를 위한 용지로 주로 이용하는 부지는 모두 3개소다. 동송지구 부지 전체는 낙산공원에 편입되었고, 최초 궁동산과 안산으로 각각 분리되어 건설된 연희A지구가 전체가 각각 궁동공원과 안산도시자연공원으로 편입되었다. 낙산공원은 서울성곽 정비 사업의 일환으로 동송시민아파트, 동송시범아파트, 기자아파트 전체와 낙산시민아파트 일부 및 주변 단독주택까지 일부를 수용하여 조성된 도시지역권 근린공원이다. 특히 동송 시민아파트 부지는 전체 낙산공원에서 주출입구에 해당하는 위치에 있어, 현재 중앙광장, 역사관, 주차장, 관리사무소 등 공원 전체의 주요시설의 대부분이 입지해 있다. 이 중 부지의 크기가 크고 넓게 분포되어 있는 낙산공원 내 동송지구, 궁동공원, 안산도시자연공원의 연희A지구, 청운공원의 청운지구 등은 주로 기존 시민아파트 시기 평탄화 부지를 활용하여 공원 내 시설지로 이용되고 있으나, 경사도 상 협준시 이상의 일부 부지에 대해서는 산책로나 접근이 불가능한 사면녹지 등으로 부지의 이용을 나눈다.

제2절 구릉지 경관 복원

서울시 전체 면적 중 표고 40미터 이상의 구릉지 및 산지가 차지하는 면적의 비율은 39%이른다.¹⁾ 따라서, 서울의 도시경관을 형성에 있어 구릉지는 중요한 요소다. 구릉지에 위치한 주거지역은 자생적으로 만들어진 경우가 많다. 따라서, 도로 등의 기반시설 부족으로 인해 주거환경이 낙후된 경우가 많았고, 이러한 지역은 대규모의 주택재개발 사업의 대상지가 되었다. 그러나, 주거지역 재개발은 각 대상지별 주변 환경과 입지적 특성에 대한 고려없이, 경제적 이익과 거주 편의를 증진시키는 기능 개선에 중점을 두고 진행되었다. 그 결과, 경관 가치와 지형의 특성이 반영되지 않은 일률적인 고층의 고밀 개발이 이루어졌고, 그로인한 지형훼손, 녹지잠식, 조망차폐 등의 문제점이 발생하였다. 2000년 건축법 개정을 통한 용도지역 세분화 이후 현행법에서 구릉지는 제1종일반주거지역으로 구분하여 관리한다. 그러나, 평지에 위치한 제1종일반주거지역과 마찬가지로 구릉지의 제1종일반주거지역은 동일하게 법규가 적용되는 한계를 갖는다.

시민아파트 공원녹지화 부지는 표고 40미터 미만에 위치한 청파지구와 사육신공원에 편입된 본동지구를 제외하고, 나머지 전체가 구릉지를 따라 자생적으로 조성된 주거지에 위치하였다. 또한 시민아파트 건물이 있던 시기 이미 자연지형과 경관이 주택으로 잠식되어 훼손된 상황이었다. 시민아파트 부지는 노후불량건축물 판정이 난 기존의 시민아파트 건물을 철거하면서 발생한 것이다. 노후건축물은 건축물의 안전상 문제로 인해 거주자의 안녕을 위협하는 것 뿐 아니라 「도시 및 주거환경 정비법」에 의하면, 주변지역의 주거환경 위해 요소로 규정된다. 그리고, 기존 시민아파트는 건물의 대지조성방식, 접지방식, 건축물의 형태 등이 배후의 녹지를 차단하고 기성시까지 방향으로 녹지가 확대되는 것을 원천적으로 막는 구조로 경관 차폐의 정도가 가장 심하고 지형의 훼손이 많은 절성토 방식을 채택하여 거대한 옹벽이 부지 내 곳곳에 존재하였다. 특히 이러한 구조와 형식은 모두 구릉지 경관 관리 정책의 평가 지침 상 가장 지양해야 할 방법이라는 공통점을 갖았다.

1) 서울시정개발연구원, 『서울의 도시형태 연구』(서울: 서울시정개발연구원, 2010), p. 10.



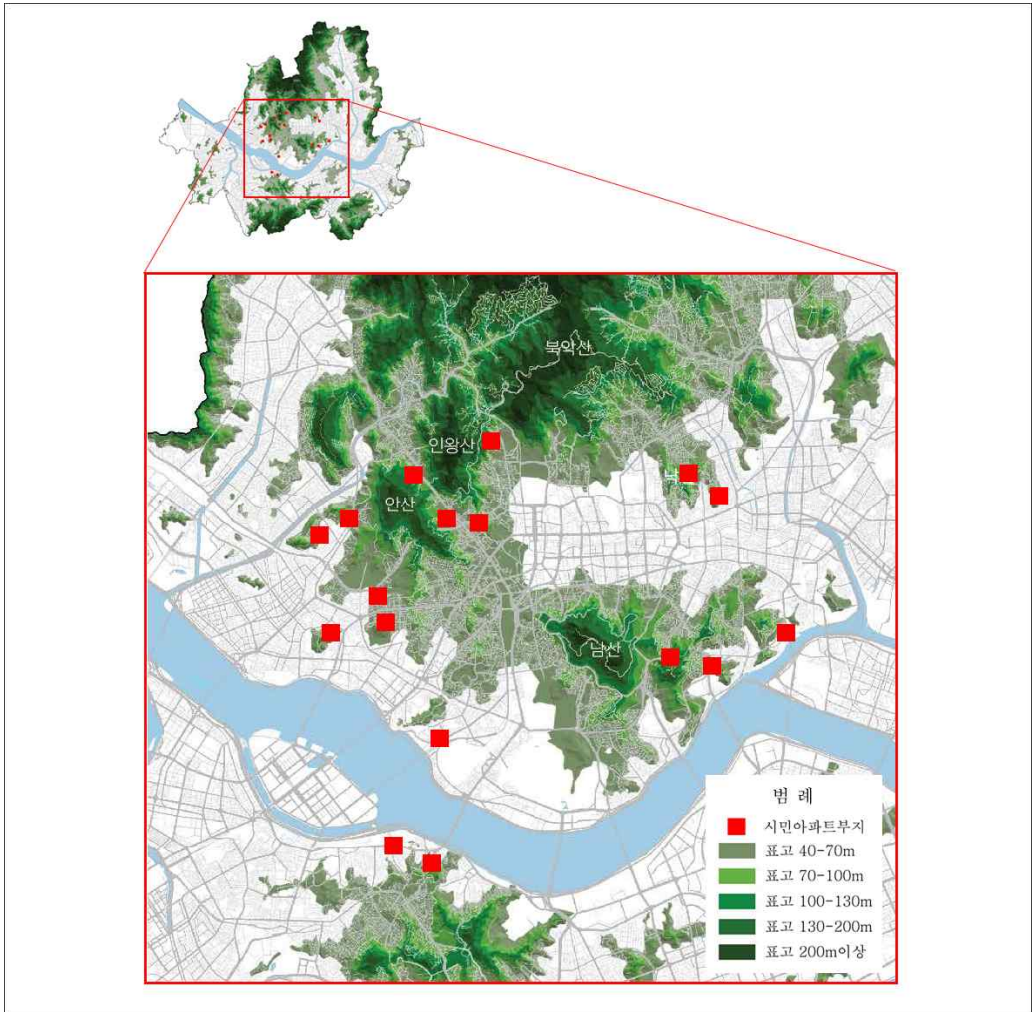
〈그림 4-2〉 청운아파트 철거 전후 경관 비교

시민아파트는 매해 두 차례씩 정기적인 안전점검을 실시하여 현재 대부분의 지구에서 건물 전체에 대한 철거를 마친 상태다. 기존의 노후한 시민아파트 건물은 도시의 경관 훼손 및 주변의 주거환경 위해 요인이었고, 철거는 이러한 원인요소를 원칙적으로 제거한 것을 의미한다. 구릉 주거지역은 동일한 층수라 할지라도 평지보다 건축물 입면의 노출이 많아 시각적으로 더욱 위압적인 경관을 형성하여 도시경관 전체에 영향을 미친다.²⁾ 최대 7개층 이하였던 시민아파트 철거 후 새롭게 건설된 아파트는 12층 이상 33층 이하로 건설³⁾되었다. 이는 총 공급 물량을 증대시켜 기존 주택 소유자가 부담해야 하는 건축비를 줄이는 사업 방식으로 인해 기존 건축물에 비해 고층·고밀화된 결과다. 반면, 공원녹지로 전환된 시민아파트 부지에는 노후아파트 철거 후 부지 내 대부분의 영역이 건축물로 점유되지 않았고, 필요한 시설은 공원용지 내 건축 규제를 적용하여 3층 이하의 건물로 조성되었다.

2) 서울연구원, 『경관을 고려한 구릉지의 건축물 정비방안 연구』 (서울: 서울연구원, 2012), p. 5.

3) 연희동성원아파트 22층, 북아현두산아파트 18층, 한강아파트 14층, 롯데캐슬 33층, 독립문파크빌아파트 15층, 천연뜨란채 18층, 북한강성원아파트 22층, 이촌동대림아파트 22층, 성재캐슬1차아파트 12층, 응암신동아아파트 13층, 전농sk아파트 25층, 녹번JR아파트 19층

제3절 도심 산림녹지의 이용 증대



자료 : 서울시정개발연구원, 『서울의 도시형태 연구』 (서울: 서울시정개발연구원, 2010), p144.

〈그림 4-3〉 서울의 주요산과 공원녹지화 부지 분포도

공원녹지로 전환된 시민아파트 부지는 주로 서울의 주요산과 그 지맥의 경계 부에 위치하고 있다. 평지형 공원은 청파지구에 조성된 청파선린공원과 한강변 사육신공원으로 편입된 본동지구 일부 등 두 개소 뿐이며, 나머지는 모두 산지형 공원으로 분류된다. 이는 시민아파트 부지에만 국한된 상황이라기 보다는 도심 내 위치한 산을 중심으로 도시공원 계획이 세워진 서울시의 일반적인 현실이다. 서울

시의 산지형 공원은 도시공원으로의 이용과 배후 산림의 생태계 보존 및 복원이 라는 두가지 역할이 부여된다. 도심 내 산림녹지 전체는 기존 도시의 무분별한 확산과 이로 인한 도시 간의 연담화를 막아 도시 계획에 따른 규모와 형태로 유지하기 위해 필요한 공간이다. 또한, 대기 온도조절 및 정화, 소음감소 및 차단, 생태계 보전 등의 환경기능, 경관보전 및 공간조절 기능, 방풍, 방화, 수해예방 등의 방제기능을 제공하고 궁극적으로 쾌적하고 건강한 도시생활을 가능하게 하는 기능⁴⁾을 한다. 특히 최외곽 경계부는 도시 내에 공존하고 있는 각종 인공시설과 자연환경인 산지형 녹지 사이의 완충공간으로 기능한다. 이를 위해 이용자가 방문이 빈번한 적극이용시설과 자연생태계의 접촉 지점과 빈도를 조절하기 위해 적절한 영역 구분과 시설 배치가 필수적이다.

서울은 산과 하천 등 자연 환경을 중심으로 계획된 도시다. 즉, 1960년대 이후 진행된 도시화는 이러한 자연 환경의 영역으로 각종 인공 시설이 확산되었음을 의미한다. 서울의 도시화와 시가지 영역의 확장은 평지가 개발됨과 동시에 산을 깎고 강을 매워 더 많은 가용 부지를 만들어내는 과정이었다. 특히 시민아파트는 단기간의 계획 집행을 이유로 이러한 전형적인 방법을 통해 만들어진 부지를 중심으로 조성되었다. 시민아파트 건설지는 자연환경으로의 도심 내 산지와 시가지 지역이 만나는 경계부에 위치한다. 주거지 형성 이전에는 도시계획 상 공원이 나 녹지 등의 용도로 조성될 예정지인 산지에 속한 영역이었으나, 아파트가 건설된 이후에는 이미 개발된 도심 영역의 최외곽부로 편입되었다. 시민아파트 부지는 아파트 건물이 있던 시기에는 도시 산림의 경관을 차폐하고 녹지의 확산을 막는 건조물이 있던 기성시가지 구역이었다. 그러나, 아파트 건물이 철거된 후 동일한 부지의 용도가 공원녹지로 바뀌면서, 주거지 형성 이전의 상태와 같은 도심 산지형 녹지 영역의 경계부로 회귀하였다.

이렇게 조성된 공원녹지는 인근 주민들의 이용을 위한 체육시설 및 각종 휴게 시설과 공원 전체 관리 시설물이 주로 설치되는 공간이다. 다른 영역에 비해 접근성이 좋고, 실제 접근 빈도도 높기 때문에 주민들의 참여를 통한 프로그램을 운영하여 교육 및 휴양의 기능을 적극적으로 배치하고 있다. 동시에 자연성이 높은 영

4) 산림청, 『도시숲 조성·관리 연구 사업단』 (대전: 산림청, 2010), p. 3.

역에 대해서는 이용객과의 적절한 분리를 통한 보호기능 유지할 수 있도록 유도한다.

〈표 4-3〉 시민아파트 공원녹지화 부지의 세부 용도

지구명	경사도 구분	세부 용도
노고산	경사지	운동시설, 휴식시설
동송	완경사지	광장, 역사관, 주차장
낙산(낙산)	험준지	사면녹지
낙산(낙산어린이)	평탄지	운동시설, 휴식시설
본동(사육신)	험준지	운동시설, 휴식시설
본동(용봉정)	험준지	사면녹지
서강	험준지	사면녹지
연희A(궁동)	경사지	운동시설, 휴식시설
연희A(안산)	급경사지	운동시설
	험준지	사면녹지
응봉(응봉산)	절험지	사면녹지
응봉(응봉개나리)	완경사지	놀이시설
창천(창천)	절험지	사면녹지
창천(바람산)	급경사지	놀이시설
청운	평탄지	휴식시설, 산책로, 운동시설, 놀이시설
	절험지	자연녹지
청파	평탄지	놀이시설, 휴식시설
현저	절험지	휴식시설, 운동시설
홍제	절험지	사면녹지
금화	험준지	사면녹지
보광	절험지	사면녹지

현재 시민아파트 공원녹지화 부지의 경우 시설물의 종류는 주요하게 경사도의 세부구분을 통해 결정되었다. 급경사지 이상이 되는 부지는 시설물의 설치보다는 지형을 복원하고 녹지를 조성하여 경계사면을 안정화하였다. 같은 공원 안에서도 시설지로 쓰이는 곳과 녹지대로 복원된 곳이 나뉘는 주요한 조건은 해당 구역의 경사도에 따른다. 그러나, 많은 부지에서 부분적으로 기존 아파트 존치 시기에 조성된 옹벽과 평탄지를 유지하며, 경사도에 반하는 시설물을 설치하고 있어 체계적 관리와 개선이 필요하다.

〈표 4-4〉 도심 내 산지에 위치한 시민아파트 공원녹지화 부지 현황

도심산지 (지구)	현 황	
인왕산 (현재)		-절험지이나 시민아파트 당시 평탄화된 것을 복원하지 않고 그대로 시설물 용지로 쓰고 있음 -산의 흔적과 기능은 남아 있지 않음
인왕산 (청운)		-인왕산복원계획과 연계해 경사 및 진입로와 주변 여건에 따라 공원시설지, 절개지 복원, 산책로, 조경식재
남산 (보광)		-남산과 한남동이 만나는 최외곽지역 -도로에 면해 있음 -급경사의 절개지를 지형을 복원하고 식재 -나무데크와 계단을 설치하여 남산순환로 접근로 조성
낙산 (동승)		-낙산공원의 주출입구로 관리시설, 주차장, 역사관, 광장 등의 주요 이용자 시설이 밀집 -오랫동안 주거지로 점유되어, 산의 기능 사라짐
낙산 (낙산)		- 낙산지구 중 일부는 낙산공원에 편입되어 경사지를 복원 - 낙산공원으로 접근 계단동선
안산 (홍제)		-경사지 복원하여 아파트의 흔적은 찾아볼 수 없음 -기존 동선을 활용하여 안산공원의 주요 접근로로 활용
안산 (금화)		-안산의 최외곽 급경사지로 지형복원, 접근로 -공식적으로 안산공원의 권역이 아닌 부지가 대부분임 -아파트 철거 후 시설 관리가 이루어지지 않은 상태

〈표 계속〉

도심산지 (지구)	현 황	
안산 (연희A)		<ul style="list-style-type: none"> -급경사지는 지형 복원을 했으나, 환경사지 이하는 평탄지를 살려 시설물 설치 -서대문구 홍제동의 안산 본류와 완전히 단절
응봉산 (응봉)		<ul style="list-style-type: none"> -기존 차량 및 도보 접근로 이용 -절험지는 복원하고 환경사지는 어린이공원화 -경사가 급해 시설물은 거의 설치하지 않았고, 응봉산 정상에 중량천과 한강의 전망대와 이에 접근하는 산책로 있음
궁동산 (연희A)		<ul style="list-style-type: none"> -기존 차량 및 도보 접근로 이용 -평탄지에 운동, 휴식, 교양시설 설치
와우산 (서강)		<ul style="list-style-type: none"> -와우공원 접근로(계단) 및 외곽 산책로와 경사녹지로 조성됨 -시설물이 집중된 경계부를 제외하고 숲의 내부는 산책로를 조성하여 이용 관리
대현산 (행운)		<ul style="list-style-type: none"> -원래 연결된 응봉산·대현산은 아파트로 단절 -행운지구 부지와 대현산공원도 주택지로 단절 -시민아파트부지 중 공공용지로 사용되지 않는 부지는 현재 방치 -대규모 옹벽 존재
노고산 (노고산)		<ul style="list-style-type: none"> -도시숲의 기능과 공간은 남아 있지 않은 경사지에 위치한 도시공원 -정상부에는 운동 및 관리 시설이 있으며, 시민아파트 부지는 공원의 경계부 경사녹지와 접근통로로 이용
용봉정 (본동)		<ul style="list-style-type: none"> -정상부 전망대를 제외하고 별다른 시설을 설치하지 않음 -경사지는 복원하여 수목을 식재하였으나, 일반주거지역인 관계로 향후 공공시설부지로 이용될 것이 예상됨

제4절 도시계획 실행을 위한 공공용지 확보

소규모 공공용지는 주변 환경의 변화와 사회적 요구에 따라 새로운 기반 시설을 정비할 수 있는 잠재력이 높은 공간이다. 구체적인 용도가 지정되지 않은 경우 용지확보의 과정 없이 바로 사업에 착수할 수 있는 부지다. 이때, 기반시설 적합지 판단기준에 따라 지장물 설치도가 낮은 공터, 경작지, 물건 적치장, 주차장 녹지 등은 시설건립이 용이한 부지로 분류된다. 이와 같은 부지가 공공용지일 경우 고액의 보상이나 다수의 이해관계자 간의 복잡한 협의없이 손쉽게 기반시설의 설치가 가능하다. 또한 공원 용지 내 공공시설 설치는 법적으로 허용된다. 따라서, 시민아파트의 공원녹지화 부지에 공원녹지 뿐 아니라 어린이집, 노인복지센터, 체육센터 등의 다른 공공시설이 설치된 비율은 약 60%다. 이들 시설은 항공사진이나 현장 답사를 통해서는 식재의 연속성 등으로 인해 공원녹지 권역 내 시설로 인식된다. 그러나, 각 필지 별 법적 지역지구를 살펴보면, 실제 공원녹지 지정 용지 내 시설은 연희A지구(공동공원)의 ‘공동산체육관’과 보광지구(남산도시자연공원)의 ‘한남2지구대’ 두 곳이다. 그 외에는 시설물이 입지해 있는 경우에는 시민아파트 철거 이후 해당 필지를 공원권역에서 분리하여 독립적인 필지에 대해 일반주거용지로서만 지정하고 있다.

공원녹지로 실사용 중이나 일반주거지역 설정만 되어 있는 필지가 있는 부지도 있다. 노고산지구와 현저지구 전체, 그 외 낙산·본동·응봉·금화·행운지구 일부, 등 총 7개 지구가 이에 해당된다. 특히 낙산지구는 낙산공원에 편입된 부지와 주차장과 어린이집 외 실제 이용 면에서 보면 모두 공원으로 전환된 것으로 파악된다. 하지만, 창신어린이공원, 창신2근린공원, 당고개공원 및 도시텃밭 2개소는 법적으로 공원녹지용지가 아닌 단순 일반주거지역이다. 낙산지구 부지는 1996년 민선1기시장 재임기 계획상에서는 모두 공원으로 전환될 예정이었다. 그러나, 부지가 도로로 인한 단절과 지형상의 특성으로 넓은 범위에 흩어져 있고, 예산집행상의 문제로 인해 최초 계획이 이루어진 시장의 임기 동안 실행을 완료하지 못했다. 이후 정책의 연속성 부족과 지역 내 공공시설 부족이라는 현실적인 이유로 남은 부지의 대부분이 일반주거지역 상태는 유지한 채 임시 용도⁵⁾의 일환으로 공원화

5) 낙산공원관리사무소에 확인한 결과 어린이집, 공원용지로 지정된 필지 내 시설을 제외하고

된 것이다. 또한, 2013년 10월 입안된 내용을 보면, 본동지구 부지 중 동작구 본동 산 5-1 임야에 청소년수련시설 건설을 예정하였다. 이 필지는 현장 관찰에 의하면 용봉정근린공원의 영역으로 인식될 수 있게 별도의 필지경계 구분 없이 수목이 식재되어 있으나, 실제 부지의 법적 상태는 단순 일반주거지역으로만 지정되어 있다.

창신2공영주차장 외에는 모두 임시 용도다.

〈표 4-5〉 시민아파트 공원녹지화 부지 중 일반주거지역

〈단, 공원·녹지 지정은 되어 있지 않은 곳〉

노고산공원 인접지	와우공원 인접지	용봉정공원 인접지
		
노고산지구(전체)	서강지구(일부)	본동지구(일부)
제2종일반주거지역	제1종일반주거지역	제1종일반주거지역
운동시설, 운동장, 휴식시설, 어린이놀이시설	현황 녹지	현황 녹지(청소년수련시설예정)
대현산 인접지	인왕산 인접지	응봉산 인접지
		
행운지구(일부)	현저지구(전체)	응봉지구(일부)
제1종일반주거지역	제2종일반주거지역	제1종일반주거지역
현황 녹지	휴식시설	응봉산 주차장, 화장실, 현황 녹지
창신동 도시텃밭(2개소)	창신2근린공원	당고개 공원
		
낙산지구(일부)	낙산지구(일부)	낙산지구(일부)
제2종일반주거지역	제2종일반주거지역	제2종일반주거지역
도시텃밭(구청관리)	운동시설, 휴식시설	휴식시설, 어린이놀이시설, 화장실

이들 지구의 공통점은 주변에 재·개발이나 주거환경개선사업 부지가 인접해 있는 곳이다. 따라서, 사업 추진 시 토지이용 및 기반시설 설치 상황이 급변할 것이 예상되는 지역이다. 공원녹지로 이용하되 법적 용지 설정을 하지 않은 부지는 시설물의 설치가 필요한 시점에서 도시계획변경 심의 없이 활용이 가능하며, 해당

법적 지역이 허용하는 최대 범위 안에서 개발이 가능하기 때문에 용량 확보 상 공원용지의 규제를 받는 것보다 유리한 상태다. 이는 지역 내 적용되는 도시계획을 실제 손쉽게 실행하기 위해 가용할 수 있는 부지다.

건축물 철거 이후 동일한 지구가 여러 개의 용도로 나뉘어 이용될 수 있는 이유는 시민아파트 부지의 필지 구성에 있다. 시민아파트 부지의 경우 기존의 필지 경계를 그대로 유지한 채 건물만 지어졌거나, 시민아파트 한 개동 당 별도의 필지로 나뉘어져 있었다. 이는 일반적으로 아파트 단지가 조성된 후 해당되는 모든 필지를 하나로 합쳐 단일 필지로 만든 뒤 토지를 각 지분에 따라 공동으로 소유하는 방식을 취하는 것과 비교되는 상황이다. 시민아파트 부지 중에서도 공동주택으로 개발된 지구는 이후 일반적인 아파트 단지와 같이 단일한 필지로 정리되어 있다. 그러나, 그 외에 공원녹지를 포함한 공공시설 용지로 사용되고 있는 부지는 토지의 소유만 공공에 귀속되어 있을 뿐 기존의 필지 경계를 유지하고 있다. 이는 시민아파트 지구는 민간 아파트와 달리 토지의 소유권이 주택의 소유자에게 있지 않았기 때문에 토지의 공동소유를 위해 필지를 정리하지 않아도 되었음을 보여주는 증거다. 이러한 특징은 현재 남아 있는 시범아파트 중 토지의 소유가 주택의 소유자에게 있지 않은 지구에서도 동일하게 관찰되는 상황이다. 따라서, 원칙적으로 각 아파트 동별로 필지가 분할되어 있는 경우, 그 동의 주택소유자가 해당 토지를 공공으로부터 구입하여 합의를 이루면 개별 필지에 대해 별도의 개발이 가능한 것을 의미한다. 이러한 원칙적 가능성이 시민아파트 부지의 민간개발에서는 실현되지 않았다. 대신, 부지의 공적 이용에 있어 단일한 용도가 아닌 복수의 시설과 용도를 설치하는데 편리하게 작용하였다.

예를 들어, 와우공원에 편입된 서강지구를 살펴보면, 항공사진과 현장답사를 통해 살펴보면, 모든 부지가 와우공원으로 편입된 것으로 인지된다. 그러나, 등기부를 살펴보면, 각 시민아파트 동 별로 별도의 필지로 분할되어 있다. 또한 실제 법적인 상태는 1번 마포구 창전동 3-199번지와 3번 마포구 창전동 3-200번지는 와우공원 권역 외 필지로 공원녹지 설정 없는 단순 일반주거지역이다. 실제 1번 필지에는 서강어린이집이 위치해 있는데, 이것은 공원 시설이 아닌 별도의 공공시설인 것이다. 따라서, 실제 와우공원으로 편입된 필지는 서강지구 와우시민아파트 전체 필지 14개 중 마포구 창전동 3-183번지 외 11개다. 즉, 창전동 3-200번지는 현재 와우공원 권역과 마찬가지로 수목 등의 연속 식재를 통해 공

원녹지로 쓰이고는 있으나, 향후 지역 계획이 변화하여 새로운 공공시설의 설치가 필요할
창전동 3-199번지와 같이 바뀔 것이 예상되는 공공부지다.



〈그림 4-4〉 와우공원 및 인근 항공사진과 지적도 비교

제5장 결론

1968년부터 5년의 짧은 기간 동안 서울시에는 총 32개 지구의 시민아파트가 건설되었다. 1970년 와우아파트 붕괴사고 이후 시민아파트 건물의 안전성에 근본적인 문제가 있음이 알려졌다. 이후 매해 안전점검을 실시하여, 기준에 미달되는 건물에 대한 순차적인 철거를 시행하였다. 현재 시민아파트 건물은 99% 이상이 철거되었다. 시민아파트 건립 당시 32개였던 지구는 현재 70여개 구역으로 나뉘어 이용되고 있다. 이중 15개 지구의 전체 혹은 일부가 공동주택인 아파트에서 공원녹지로 바뀌어, 총 29개 구역의 공원이나 녹지를 형성하였다.

본 연구에서는 이와 같이 동일한 토지가 주거용도의 아파트에서 사회 기반 시설인 공원녹지로 용도 전환되는 것에 영향을 미친 요인을 살펴보았다. 그리고, 공원녹지화된 부지의 변화한 공간성격으로 인해 생기는 효과를 밝히는 것을 연구의 목적으로 한다.

이를 위해 우선, 시민아파트의 건설에서 부지정리까지의 과정을 살펴보고, 관련 정비 계획이 일단락된 현재의 부지이용 현황을 살펴보았다. 1960년대 ‘경제 개발 5개년 계획’의 시행으로 국가는 본격적인 공업화·도시화 상황에 놓였으나, 급증하는 도시의 인구를 수용하기에 주택의 공급량은 절대적으로 부족하였다. 때문에 도시 내 다량의 공지는 불량·불법주거로 점유되었다. 시민아파트는 불법주거지 양성화와 주택공급량 증대를 위해 당시 서울시 차원에서 중점을 두고 시행한 계획이었다. 계획의 신속한 집행을 위해 시민아파트 부지는 주로 공공용지를 중심으로 조성되었다. 또한 기존의 불법주거지가 주로 위치해 있던 구릉지를 중심으로 천변과 강변에 시민아파트 지구를 건설하여, 기존 거주자의 대규모 이전에 의한 주거지 개량이 아닌 현지개량 목적에 충실하였다. 그러나, 1970년 와우아파트 붕괴사고 이후 시민아파트 지구 조성 계획은 전면 폐기되었다. 안전진단 후 이용가능 판정이 난 건물은 보수를 통해 지속적으로 이용한다는 방침도 1990년대 중반 이후 철거를 기본 원칙으로 하는 방향으로 바뀌었다. 1997년 당시까지 남아 있는 모든 건물을 철거하기로 결정하고 「시민아파트 정리 5개년 계획」을 수립하였다. 철거 후 발생하는 부지에 대해서는 주택개발과 공원녹지개발로 활용하는 안을 제시하였다. 이때의 세워진 계획의 이행을 통해서 낙산공원과 청파선린공원이 조성되었고, 공동공원과 안산도시자

연공원이 재정비되었다. 결과적으로 1997년 계획 이전 이미 공원녹지화된 부지를 합쳐 총 16개 지구의 전체 혹은 일부 부지가 공원녹지로 이용 중이다.

아파트 부지가 공원녹지로 변하는 주요 요인은 공원화 부지의 토지 특성과 서울시의 도시계획 및 공원녹지정책의 변화 및 주택관련 정책의 영향으로 나뉘며, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 공원녹지화 부지의 토지 특성을 살펴 본 결과, 표고 40미터 이상의 구릉 경사지에 위치한 공공용지가 주를 이루고 있다. 부지의 크기는 1만 제곱미터 내외가 대부분이다. 이들 부지는 지형적 특성으로 인한 추가적 법적 규제와 단점을 극복하고 아파트 개발을 추진할 수 있는 입지적 이점을 찾기 어려운 부지였다.

둘째, 시민아파트 부지 주변부는 삼일지구와 노량진지구를 제외하고 모두 기성 시가지의 저층 주택지였다. 이중 주거환경개선사업 및 재개발 예정 지구가 인접한 비율은 60% 이상이다. 이는 아파트 철거 후 공지가 된 시민아파트 부지에 대한 기반시설 조성 요구가 높았음을 의미한다.

셋째, 시민아파트 부지의 구릉지 비율이 높았던 이유는 주로 배후에 산을 끼고 있었기 때문이다. 또한 공원녹지 정책이 실생활에서 밀착된 소규모 일상생활권 공원 조성으로 변화하면서 시민아파트 부지는 기성 주택지에 위치한 공공용지로 근린생활권의 기반시설 조성을 위한 유용하게 활용할 수 있는 부지로 인식되었다.

마지막으로, 공공주택에 관해 서울시의 정책은 택지조성을 통한 대량공급 방법을 기본으로 하였기 때문에, 시민아파트 철거 후 발생한 부지의 활용방안으로 이전과 같이 공공이 개발하는 공동주택으로 재건축되는 방안은 고려되지 않는다.

이러한 요인으로 인해 기존의 시민아파트 부지가 공원녹지로 공간 성격이 바뀌면서 얻게 된 효과는 다음의 4가지로 정리된다.

첫째, 노후건축물 철거로 인한 경관개선 효과다. 시민아파트 건물은 대지조성방식, 접지방식, 건축물의 형태 등 구릉지 경관 관리 정책의 평가 지침 상 가장 지양해야 할 구조로 지어졌다. 이를 철거함으로써 경관 훼손 요인이 원천적으로 제거되었다. 또한 공원용지는 건축물의 크기에서 제약이 심해 구릉지의 경관을 가리는 거대 건축물의 건설이 원칙적으로 불가능해졌다.

둘째, 공원 확충을 통해 주택밀집지역의 주거환경을 개선하였다. 배후 산의 최외곽에 위치해 상대적으로 접근이 용이하며, 아파트 시기 조성된 기존 접근로가 확보되어 있다. 평지에 위치하지 않아도 아파트 시절 이미 평탄화 작업을 마친 가용부지였다. 이를 활용하여 부지조성비용을 절약한 도보권 이하 소규모 공원 조성을 이루었다.

셋째, 도심 산림녹지의 이용 증대다. 공원녹지화 부지 대부분은 서울의 주요산과 그 지맥의 경계 부분에 위치한다. 이는 도시의 인공조직과 기존 도심 산림녹지인 자연환경 사이의 완충공간으로 기능한다. 이러한 영역은 도시공원로의 여가·휴식·운동 공간을 제공함과 동시에 방문이 빈번한 시설을 경계공간에 배치함으로써 내밀한 숲의 안쪽 생태환경을 지키는 계획적 방안이 된다.

넷째, 도시 계획의 실행을 위한 공공용지 확보에 기여하였다. 시민아파트 철거 후 새로운 이용이 가능한 공공용지가 발생하자 토지의 소유자인 구청은 일단 주차장이나 공원녹지처럼 시설물의 설치가 적은 용도로 이용을 시작한다. 특히 공원녹지로 이용하는 경우에도 일부 부지는 공원용지로 지정하지 않은 채, 실질적인 이용만 공원녹지로 하고 있고, 법적으로 일반주거지역만 지정하기도 하였다. 이러한 토지는 개발 유보지로 향후 도시계획 및 정책의 변화에 따라 필요한 기반시설을 추가로 조성할 수 있는 가능성의 부지다. 전반적으로 기반시설이 부족한 주변 상황에서 시민아파트 부지를 공원녹지로 전용하는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 일부는 주변의 환경적 특성에 따라 공원녹지로 전환하였고, 다른 일부는 일반주거지역으로만 설정하여 구(區) 단위에서 필요한 각종 시설을 설치할 수 있게 하였다. 그리고 공원용지에는 3층 이하의 건물을 지을 수 있으며, 대부분의 공공시설의 설치가 가능하다. 즉, 공원녹지화는 다른

용도의 이용보다 앞으로의 변화에 융통성 있게 대응할 수 있는 선택이었다.

각 시대별로 그에 맞는 사회적 요구와 필요가 존재한다. 1960년대 본격적인 경제발전을 시작하면서 인구의 도시집중이 가속되던 시기에 공공은 가용할 수 있는 부지와 역량을 주택건설에 투입하였다. 시민아파트는 이러한 시대에 불량주거지 개선과 저소득층 주거 안정을 위해 탄생하였다. 신속한 사업 시행이 절실했던 시기였기 때문에 당시에는 통합적인 계획이 없이도, 부지를 확보하고 아파트 건설이 추진되었다. 그러나, 시민아파트 부지는 밀도 높은 개발에 부적절한 경우가 많았고, 건물의 부실공사는 사고로 이어졌다. 결과적으로 예정했던 사업은 완료되지 않고, 1970년 사고 이후 안전진단 통과 여부에 따라 개별 건물별 철거를 시작하여, 이후 30여년에 걸쳐 이루어졌다. 시민아파트 건물의 개별 세대 소유자와 토지의 소유자였던 정부는 자력개발의 원칙 하에 아파트 개발을 꾸준히 추진하였으나, 부지의 지형과 토지상태는 민간 개발을 하기에 부적절한 상황이었다. 그러는 동안 사회는 변화하여 공공부지에 대한 새로운 활용이 요구되었다. 기성 주택 밀집지 내에서 시민아파트 부지와 같이 배후에 산지를 끼고 있는 공공부지는 필요한 공원녹지를 조성하기에 적합한 조건이었다. 또한 주택공급이 체계화·대형화되면서 공공은 불리한 조건을 감수하면서 시민아파트 부지를 아파트로 개발하지 않았다. 결국 1997년에 남아 있는 시민아파트 부지의 향후 이용계획이 발표되었고, 2005년 계획의 실행을 일단락지었다. 이는 먼저 종합적인 계획을 세우고, 제도적인 뒷받침 속에서 계획을 시행한 것이다. 이렇듯, 시민아파트 부지의 탄생과 이용의 변화는 특정 토지의 생애사임과 동시에 사회적으로 필요로 하는 공간적 요구가 다양해지는 과정과 이를 뒷받침하는 제도적 발전을 보여주는 예다.

본 연구는 시민아파트가 불량·불법주거지의 개량을 목표로 건설되었기 때문에 갖게 되는 부지의 특성이 아파트가 철거된 이후 시기에서는 공원녹지화를 이끌었다는 관점을 가지고 진행되었다. 더불어, 시간의 변화 속에서도 유지되는 토지특성 외에 시대별로 바뀌는 사회적 요구와 규제의 변화로 인해 토지용도가 전환된 사례로 과거 시민아파트였던 부지를 살펴보았다.

그러나, 토지특성과 제도 및 인식의 변화는 용도전환을 이끄는 요소일 뿐 결

정의 주체는 사람이다. 이에 대한 부분을 고려하지 않은 것은 본 연구가 갖는 한계다. 최초 시민아파트 건설을 주도한 것은 「69 시민아파트 건립사업 기본계획」이었으며, 단기간에 계획을 수립하고 실행에 옮긴 것은 당시 시장이었던 김현옥의 판단이었다. 1997년 「시민아파트 정리 5개년 계획」을 세워, 남아있던 시민아파트 부지의 활용방안을 제시한 것도 서울시의 주도로 이루어진 것이며, 이때는 지방자치제도 하에 직선제로 선출된 민선 시장의 첫 집권기였다. 시민아파트 부지가 전체적으로 주택 재개발에 불리한 조건을 가지고 있었지만, 결과적으로 전체 부지 중 일부는 13개의 새로운 공동주택으로 바뀌었다. 토지 특성을 비롯한 각종 조건과 제도 및 개발 시점의 주택·경제 상황을 종합적으로 고려하여 내려진 사업성 분석을 가지고, 최종적으로 조합원인 개개인의 개발 의지에 따라 결정되었다. 따라서, 시민아파트 건설 계획과 정리계획의 수립에 참여한 사람과 아파트로 개발한 지구의 조합원 및 공원녹지화 실무자를 만나 인터뷰를 진행하고자 했으나 이미 사업 후 많은 시간이 흘러 버렸기 때문에 공원녹지화 관련 공무원 면담에 그쳤다.

낙산공원과 같이 서울성곽복원이라는 큰 사업의 일환으로 진행한 곳을 제외하고 공원녹지화와 관련된 공식적인 기록의 집적은 개별공원 및 시민아파트 공원녹지화 전체에 대해서도 전무하다. 따라서, 대부분의 자료는 서울시정사와 서울시사에 흩어져 있는 것을 취합하였고, 2차 자료인 신문기사도 이용하였다. 이는 본 연구 뿐 아니라 시민아파트와 관련된 연구에서 공통적으로 드러난 자료 수집의 한계점이다.

2012년 10월 부산시는 고도제한에 묶여 재건축을 진행하지 못한 중구 영주동 시민아파트를 부산시가 직접 매입해 철거한 뒤 공원으로 만든다는 계획을 발표하였다. 이는 부산시 뿐 아니라 서울 외 지역에서 처음으로 시민아파트 부지에 대한 공원녹지화 사업 계획을 발표한 것이다. 1960-70년대에는 서울 뿐 아니라 부산, 대구를 비롯해서 전주, 춘천 등 전국에 같은 목적을 가진 공공주택이 건설되었다. 현재 이러한 아파트는 건설 후 40년 이상이 흘러 해당 도시 내 대표적인 노후 건축물이 되어 이미 철거되었거나, 철거 후 용도에 대해 검토 단계일 것으로 예상되나 현

1) 부산일보, 2012년 10월 25일, “40년 넘은 영주시민아파트 도심 공원화사업 본격 시동”
그러나, 부산일보 2012년 11월 6일 자 ‘영주시민아파트 철거 주민들, 보상비 반발’ 기사에 의하면 중구청 건축과장은 “공원화 사업은 현재 검토사항일 뿐이며 구체적인 내용은 결정된 바 없다”고 밝혔다.

황파악은 되어 있지 않다. 노후공공아파트 부지는 기성 시가지 내에 편입되어 있는 유효하게 활용할 수 있는 공공부지다. 이러한 가치를 충분히 활용할 수 있는 정확한 실태 파악과 종합적인 이용계획을 수립함에 있어 본 연구가 시발점이 되고자 한다.

[참고문헌]

국내서

단행본

- 건설교통부(1999). 『개발제한구역 제도개선을 위한 경사분석 환경평가』. 서울: 건설교통부.
- _____ (2002). 『주택백서 : 국민주거안정을 위한 노력과 발자취』. 서울: 건설교통부.
- 공동주택연구회(1999). 『한국공동주택계획의 역사』. 서울: 도서출판 세진사.
- 대한주택공사(1992). 『대한주택공사 30년사』. 서울: 대한주택공사.
- 박철수(2013). 『아파트』. 서울: 마티.
- 산림청(2010). 『도시숲 조성·관리 연구 사업단』. 대전: 산림청.
- 손몽목(2005). 『한국도시 60년의 이야기』. 파주: 한울.
- 서울시정개발연구원(1995). 『구릉지 재개발 아파트의 대안적 형태 개발』. 서울: 서울시정개발연구원
- _____ (1996a). 『도시소공원의 확보 및 조성방안』. 서울: 서울시정개발연구원.
- _____ (1996b). 『서울시 주택개량 재개발 연혁 연구』. 서울: 서울시정개발연구원.
- _____ (1997). 『서울시 녹색네트워크 형성을 위한 녹지확충방안』. 서울: 서울시정개발연구원.
- _____ (2001). 『서울 20세기 공간변천사』. 서울: 서울시정개발연구원.
- _____ (2009). 『서울시 주요산 도시공원화에 따른 주제공원 조성 및 이용증진 방안』. 서울: 서울시정개발연구원.
- _____ (2010). 『서울의 도시형태 연구』. 서울: 서울시정개발연구원.
- 서울시주택개량과(1984). 『서울시 시민아파트 정비계획』. 서울: 서울시주택개량과.
- 서울연구원(2012). 『경관을 고려한 구릉지의 건축물 정비 방안 연구』. 서울: 서울연구원.
- 서울특별시(2010). 『도시주거환경정비기본계획』. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시도시계획국(2001). 『서울시 도시계획연혁』. 서울: 서울특별시도시계획국.
- 서울특별시푸른도시정책과(2004). 『서울의 공원 100선』. 서울: 서울특별시푸른도시정책과.
- 서울특별시사편찬위원회(1983). 『서울육백년사 제5권』. 서울: 서울특별시사편찬위원회.
- _____ (1996). 『서울육백년사 제6권』. 서울: 서울특별시사편찬위원회.
- _____ (1997). 『서울의 산』. 서울: 서울특별시사편찬위원회.
- 이춘희(2007). 『도시와 삶을 풍요롭게 하는 공원녹지』. 파주: 도서출판 조경.

임서환(2005). 『주택정책반세기』. 서울: 기문당.

학술지 수록논문

김영하 외 4인(1998). “재건축사업이 도시경관에 미치는 영향에 관한 연구,” 『대한건축학회 학술발표대회 논문집』, 계획계 18(2): 733-738.

김영하, 여운상(2010). “소규모 공원 조성을 위한 국공유지의 적합성 평가: 부산광역시를 대상으로,” 『한국조경학회지』, 38(5): 31-41.

김성훈(2013). “국내 일간신문으로 살펴본 금화지구 아파트 생애변화에 관한 연구,” 『대한건축학회논문집』, 29(5): 99-106.

정재용(2011). “서울시 구릉지 주거지의 도시조직 특성에 관한 연구 : 도심주변 자생적 주거지역을 중심으로,” 『서울도시연구』, 12(1): 181-202.

학위논문

김규형(2007). 서울 시민아파트 연구. 서울시립대학교 건축학과 석사학위논문, 미간행.

박진희(2003). 1960-70년대 초 일자형 집합주거에 관한 연구. 연세대학교 건축공학과 석사학위논문, 미간행.

박찬홍(1986). 서울시 시민아파트 재개발사업 시행방안 연구. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 미간행.

방재성(2011). 서울시 주거지 경관변화에 미친 개발관련 법제의 영향. 서울대학교 협동과정 조경학전공 박사학위논문, 미간행.

이규봉(2001). 경사지 고층아파트 단지의 경관특성에 관한 시지각적 분석연구. 동아대학교 건축공학과 박사학위논문, 미간행.

이정일(2000). 구릉지 공동주택 계획의 도시경관 향상을 위한 연구. 한양대 도시대학원 석사학위논문, 미간행.

장성수(1994). 1960-70년대 한국 아파트 변천에 관한 연구. 서울대학교 건축학과 박사학위논문, 미간행.

정문순(2006). 북한산도시자연공원의 적정 도시공원유형 배분 및 관리 방안 연구. 서울시립대학교 조경학과 석사학위논문, 미간행.

최용호(2005). 공원녹지정책의 분석 및 방향설정 연구 : 서울시를 중심으로. 고려대학교 산림자원학 박사학위논문, 미간행.

신문기사

- 『경향신문』, 1986.01.21, “낡은 시민아파트 90년까지 정리,”
_____, 1987년 10월 20일자, “낡은 시민아파트 정비시급”
_____, 1990.11.02, “시민아파트 철거지 체력단련시설 조성”
_____, 1992.08.15, “철거시민아파트 재개발, 재건축 허용”
_____, 1996.09.30, “재개발해야, 동송-낙산 시민아파트, 공원조성을”
동아일보 1968.12.03., “서울시는 판자촌 77만평에 서민아파트 2천동 240억원 들여 3년 내
완공”
_____, 1985.12.13, “서울 시민아파트 진단 뒤 정리”
_____, 1992.04.08, “서울 시민아파트 54개동 철거”
_____, 1992.09.02., “청와대 경호실 연립주택 시민아파트 철거부지에 건립”
매일경제, 1991.05.16, “시민아파트 재건축 2곳 불과”
_____, 1992.08.05, “시민아파트 재개발 유도키로”
_____, 1993.03.06, “서울 낡은 시민아파트 새로 짓는다”
부산일보, 2012.10.25, “40년 넘은 영주시민아파트 도심 공원화사업 본격 시동”
_____, 2012.11.06, “영주시민아파트 철거 주민들, 보상비 반발”
서울신문, 2013.07.30, “장마 주춤한 사이 은평 안전수색대 뒀다 ”
한겨레, 1990.10.23, “철거 시민아파트 터 체육시설 조성”
_____, 1997.03.08, “시민아파트 재건축 포기 32평형 입주권 선호 높아”

홈페이지

- 국가공간정보유통시스템, www.nsic.go.kr
국가법령정보센터, www.law.go.kr
대법원인터넷등기소, www.iros.go.kr
서울시GIS포털시스템, gis.seoul.go.kr
서울시토지정보시스템, klis.seoul.go.kr

국외서

단행본

- Forman Richard T. T. and Michel Gordon(1986). Landscape Ecology. New York: Wiley.
- _____ (1955). Land Mosaics: The Ecology of Landscape and Regions, Cambridge, Cambridge University Press.
- Garvin, Alexander, and Gayle Berens(1997). Urban Parks and Open Spaces. Washington, D.C. Urban Land Institute.
- Grey, G.(1995). The Urban Forest: Comprehensive Management. New York: Wiley.
- Paul M. Sherer(2003). The Benefits of Parks: Why America Needs More City Parks and Open Space. San Francisco, CA. Trust for Public Land.
- Whitehand, J. W. R(eds.)(1992). The Making of Urban landscape. Oxford: Blackwell.
- Whyte, William Hollingsworth(1980). The Social Life of Small Urban Spaces. New York: Project for Public Spaces Inc.

학술논문

- Dwyer, J., McPherson, G., Schroeder, H. and Rowntree, R(1992). "Assessing the Benefits and Costs of the Urban Forest, Journal of Arboriculture 18(5): 227-234.

[부 록]

1. 서울시 도시계획 및 관련 공원녹지정책 연혁 (1966-1997)

1966년 도시기본계획	
주요내용	-목표연도: 1985년 -계획인구: 500만 -서울광역권을 중심시가지지역, 교외지역, 녹지지역, 주변지역 구분, 개발방향을 제시 -6개의 부도심을 구상 -행정부는 광화문, 입법부는 영등포, 사법부는 영동에 분산배치
공원녹지관련 (도시시설계획)	-용도지역분류 : 녹지지역 -공원·녹지계획의 총면적은 262,027,00㎡로서 1인당 녹지면적은 53㎡ (문화재, 고적 등 포함시 1인당 녹지면적은 약 60㎡)로 계획
1970년 도시기본계획조정	
주요내용	-목표연도: 1991년 -계획인구: 760만 -수도권 인구집중억제정책의 강화 등 여건변화수용 -여의도의 개발
공원녹지관련 (도시시설계획)	-용도지역분류 : 생산녹지, 산림녹지, 하천
1972년 시정종합계획	
주요내용	-목표연도 1991년 -계획인구 750만 -기존도심과 미아, 정량리, 천호, 영동, 영등포, 화곡, 은평의 7부심으로 구상 -가로망은 3개의 순환선과 14개의 방사선도로로 구상
공원녹지관련 (도시시설계획)	-용도지역분류 : 생산녹지, 산림녹지 -공원, 녹지계획은 1인당 8㎡의 공원면적을 확보하고, 대공원 16개소, 근린공원 1개소, 도로공원 148개소, 어린이 대공원 등으로 확보토록 계획
1978년 서울도시기본계획(안)	
주요내용	-목표연도 2001년 -계획인구 700만 -강북지역의 개발 억제 -위성도시 및 신도시 건설 -광역 교통망 체계 도입
공원녹지관련	-도심부 및 불량주택지구는 재개발수법을 적용하여 공원녹지를 확보 -환경 「벨트」의 설치 :한강의 동서방향 수경축과 북한산-종묘-남산-국립묘지-관악을 잇는 남북의 산악축을 최대한 이용보존하고 이를 주변의 그린벨트에 연결하는 대규모의 도시정화 기능대를 설치


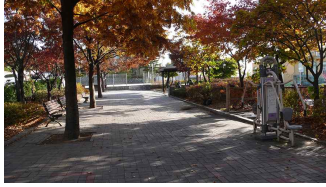







	<p>-수도인구 재배치계획에 따른 이전시설의 이적지(移跡地)를 활용 : 인구소산에 위한 부적격 제조업 및 교육시설과 일부 행정·업무 등의 이전부지는 부족한 도시의 공공용 지 즉 주차, 도로, 녹지 등의 공간으로 활용</p> <p>-공원녹지계획이 도시기반시설의 하위 계획이 아닌 별도의 계획으로 처음 수립됨</p>
1980년 서울도시개발장기구상 및 중기계획	
주요내용	<p>-목표년도 2001년</p> <p>-계획인구 945만</p> <p>-단일도심집중식 도시구조에서 다핵도시구조로 개편</p> <p>-전철 역세권 개발</p>
공원녹지관련	<p>-녹지체계는 한강변의 녹지축을 중심으로 발전 : 기존공원 및 녹지와 연결을 풍치로 및 자전거도로로 보완</p> <p>-난지도의 유보적 성격의 녹지지역</p> <p>-도심부적격기능 이전지의 공원녹지화</p> <p>-철도변과 도시고속도로변 녹지지정</p> <p>-도심부는 소공원과 보행자우선의 유보도로를 조성하고, 기타지역은 생활권중심으로 근린공원을 배치</p> <p>-도시의 시각적 연속성 유지를 위해 구릉지 및 능선의 녹지를 복원</p> <p>-장래수요에 대비해 묘지공원은 도시의 외곽지대에 배치</p> <p>-운동장은 생활권단위로 규모에 있어서 위계를 갖도록 배치하고, 시설운영의 방식에 따라 시설계획을 수립</p> <p>-유원지는 위락 및 오락시설을 위주로 계획하되, 지구공원의 개념으로 조성</p> <p>-시설녹지는 철도변, 고속도로변, 하천변 및 주요 풍치로 구간을 시설녹지로 확보하고, 자전거도로를 이용할 수 있도록 복합적인 이용계획을 수립</p>
1984년 도시기본계획	
주요내용	<p>-목표년도 2001년</p> <p>-계획인구 1000만</p> <p>-1주핵, 3부핵, 13부심, 50지구중심의 도시구조로 개편</p> <p>-전철중심의 대중교통체계 수립과 역세권 개발</p> <p>-에너지 및 자원 절약적 도시로의 지향</p>
공원녹지관련	<p>-공원·녹지계획 기본방향</p> <p>녹지에 대한 시민의 평균적 접근도의 향상과 서비스기능의 제고</p> <p>한강중심의 수경축과 북악-남산-관악을 잇는 육경축을 중심으로 한 녹지체계의 구축</p> <p>여가시간의 증가 및 여가형태의 다양화에 대비한 휴식공간 계획</p> <p>푸른서울의 이미지 부각을 위한 공원녹지확보 및 조성</p> <p>-공원계획</p> <p>생활권 구상 및 지하철 역세권을 염두에 둔 근린공원 중심의 녹지공간 계획(근린공원 : 소생활권, 지구공원 : 중·대생활권)</p> <p>도심소공원의 확충 및 보행자 우선 유보도와 연계화</p>

	<p>역사적 의미가 큰 국민적 운동을 기념하기 위한 역사공원계획 모지공원의 외곽지역배치 및 시민공원화 유보지는 위락 및 오락시설 위주의 지구공원으로 계획</p> <p>-녹지계획 대단위 미개발 녹지는 유보적 성격의 녹지로 계속 존치 도시경관의 시각적 연속성 확보를 위한 구릉지, 능선상의 녹지복원 철도변, 고속도로변, 하천변, 풍치로 구간의 시설녹지 확보 및 자전거 도로로서 복합적 이용계획 대표적 가로 도시미관 증진을 위한 풍치로 지정 육경관(陸景觀)의 보전을 위한 경관보호구역 설정: 북한산, 남산, 관악산 간선도로변의 가로수 식목으로 가로경관의 질 개선</p> <p>-이전적지에 공원·녹지 최우선확보 -집단주거로 부적합한 고지대 및 개발부적지의 선택적 공원·녹지 복원 -단편적 도시개발로 인한 점적 잔여녹지의 용도 조정</p> <p>-불량주거 재개발 : 구역지정 (92개구역 8.02km² : 강북 5.70km², 강남 2.32km²) 공공시설 설치가능지역 : 현지개량(아파트, 연립주택화) 공공시설 설치 불가능지역 : 전면철거 (공원녹지화)</p>
1990년 2000년대를 향한 서울시도시기본계획	
주요내용	<p>-목표인구 1,200만명 -균형되고 분산된 다핵도시공간구조 지향 -공원녹지계획의 비중 증대 -역세권 개발</p>
공원녹지관련	<p>-녹지지역 주거공급정책과 관련 택지개발에 따른 녹지의 훼손을 최소화 택지개발지구내 토지이용계획 수립시 가급적 많은 녹지가 확보 될 수 있도록 하며 택지개발예정지 이외의 잔여지는 장래 도시발전을 위한 자원으로 보존 인구증가에 따른 주거지의 수요를 최소한 충족시키기 위해 녹지자원으로 이용가치가 적고, 주거지역에 인접한 소규모 녹지는 주거지화 개발제한구역 및 이에 연접한 자연녹지는 보전을 원칙 녹지지역은 유보적 성격을 갖고 있는 만큼 이용용도가 불명한 지역은 녹지로 존치</p>
1997년 2011년 ‘서울도시기본계획 ‘	
주요내용	<p>-목표인구 1,200만명 -1도심, 4부도심, 11지역중심, 54지구중심 -대도시권 개발계획 -교통, 공원녹지, 사회복지의 비중 증대</p>
공원녹지관련	<p>-우선추진과제 저소득층의 주거안정, 공공임대주택 확대 및 보조, 여성의 사회진출을 위한 탁아소의 확충, 지역문화시설 및 도서관의 확충</p>

	<p>생활환경의 개선 : 지구공공시설의 확충(어린이 놀이터, 소공원 등)</p> <p>주거지내 무분별한 고층·고밀개발의 억제</p> <p>주거지 가로의 정비(주차 및 보행환경 개선)</p> <p>무질서한 시가지개발의 방지</p> <p>구릉지 고층·고밀개발의 억제</p> <p>재개발·재건축의 합리적 유도</p> <p>지구중심지 및 역세권의 계획적 개발 유도</p> <p>-지속추진과제</p> <p>환경친화적 도시로의 개편</p> <p>공원·녹지의 확충</p> <p>민간소유 공원용지의 지속적인 매입</p> <p>주거지내 소공원의 개발</p> <p>가로 및 지천의 공원화</p> <p>시가지개발의 계획적 관리</p> <p>대규모 미개발지, 공장 이전지의 계획적 이용</p> <p>도시경관을 고려한 개발규모 및 밀도의 규제</p> <p>대규모 사유지는 미래를 위해 가능한 한 유보</p> <p>〈토지이용기본계획〉</p> <p>-대규모 개발예상지(이전지 등)의 계획적·종합적 관리 등을 통한 기존자원의 효율적 활용과 에너지 절약형 도시정비를 도모</p> <p>-기성시가지의 토지이용 밀도와 도시기반시설 밀도의 정합</p> <p>양호한 자연환경(산맥, 수계 등)의 보전과 관리</p> <p>지구환경개선을 위한 기성시가지의 정비유형별 성장관리</p> <p>고층 고밀 주거형태의 계획적 수용 등의 기본방침을 통하여 시가지의 보전과 정비를</p> <p>-자연환경 및 역사환경의 보전과 친밀화</p> <p>초현대적 도심주거공간의 제공을 통한 도심 재활성화</p> <p>도심부의 체계적 재개발·정비를 포함하는 종합계획 수립들을 추진도모</p> <p>-기성시가지의 녹지공간 : 기존녹지공간 및 공원기능 유지0, 개발제한구역의 관리</p>
--	--

자료: 서울특별시도시계획국(2001). 『서울시 도시계획국』, 발췌.

2. 서울시 시민아파트 부지 중 공원화 현황

낙산공원	낙산어린이공원	창신어린이공원
		
동송지구	낙산지구	낙산지구
종로구 동송동	종로구 창신동	종로구 창신동
주출입구, 중앙광장, 주차장, 역사관, 관리사무소	운동시설, 휴식시설, 배드민턴장	어린이놀이시설
기존 공원편입	공원신설	공원신설
시민아파트 부지전체	시민아파트 부지일부	시민아파트 부지일부
응봉개나리공원	바람산어린이공원	궁동공원
		
응봉지구	창천지구	연희A지구
성동구 응봉동	서대문구 창천동	서대문구 연희동
어린이놀이시설, 휴식시설	어린이놀이시설, 휴식시설	운동시설, 휴식시설, 산책로
공원신설	공원신설	기존 공원편입
시민아파트 부지일부	시민아파트 부지일부	시민아파트 부지일부
안산도시자연공원	청운공원	청파선린공원
		
연희A지구	청운지구	청파지구
서대문구 연희동,	종로구 청운동	용산구 청파동3가
배드민턴장, 어린이놀이시설, 산책로	게이트볼장, 어린이놀이시설, 산책로, 화장실, 휴식시설, 주차장	운동장, 어린이놀이시설, 화장실, 휴식시설
기존 공원편입	공원신설	공원신설
시민아파트 부지일부	시민아파트 부지전체	시민아파트 부지전체

Abstract

A Study on the Factors and Benefits of the Conversion from Citizen Apartment Sites to Parks and Green Spaces in Seoul

Park, Ju-Yeon

Department of Landscape Architecture
Graduate School of Environmental Studies
Seoul National University

This study focused on the status of land use change from the land of apartment complex to the land of parks and green spaces for social fundamental facilities. The purpose of this study was to identify factors that caused this change of land use and subsequent effects due to the change. The subjects of this study were citizen apartments constructed in Seoul between late 1960s and early 1970s. Currently more than 99% of these citizen apartments built in Seoul were dismantled. After dismantlement among 32 zones of citizen apartments at the time of construction, land use of all or part of half the zones were changed into land use of parks and green spaces.

This study consists of three chapters.

Above all, this study explored processes from construction of citizen apartments to clearance of land and investigated the land use status of the total 32 zones in Seoul. After 1960s with the lack of housing supply owing to rapid urbanization, there were illegal and improper residence areas constructed in the center of public land left in city low-rise hillsides, riversides, etc. Citizen apartments were public-initiated and constructed to improve these situations. However, because of the collapse of Wau apartment building in Seogang zone in 1970, the plan of constructing citizen apartments was abolished from all

sides. Before long after disclosing problems of building safety, there was accompanying demolition of individual buildings according to structural safety diagnosis. In 1997, a comprehensive disposition plan for the rest of citizen apartments was established and a further use direction was presented. As a result, the land use of the total 16 zones including the zones that had already been changed into the use of parks and green spaces before the plan of 1997 were changed into the use of parks and green spaces.

Principal reasons why apartments were changed to parks and green spaces were land characteristics of the site, urban planning of Seoul city, change of policies related with parks and green spaces, and reinforcement of housing related restrictions. The sites for citizen apartments were from small-sized public sites located in the low-rise hillside at an altitude of 40 meters. These sites had difficult conditions with which it was hard to fulfill new legal regulations that had not been at the time of establishing these sites of citizen apartments for new public housing. Thus, self-development for individual sites was delayed and in the meantime the lands of citizen apartments dismantled according to the result of safety diagnosis were expropriated by the public. Also, during the period of change, the sites for citizen apartments were newly recognized as public sites coping with the social demand and necessity beyond the sight focusing on apartment development. That was connected with the situation in which the necessity and demands of establishing various fundamental facilities including parks and green spaces, parking lots, childcare centers, etc. were increased. As a result, by utilizing the characteristics that most of the sites were located at the back of forest and green spaces within the city, a number of the sites became parks and green spaces after dismantlement of citizen apartments.

The expected effects of change into land use of parks and green spaces can be summarized as the following four. First, there are scenery development effects due to the dismantlement of old buildings. In terms of site establishment methods, grounding methods, building types, etc., the buildings of citizen apartments had the shapes that should be sublated the most according to evaluation guidelines of low-rise hillside scenery management policy. Scenery damaging factors were removed through dismantling these

buildings. After that, as the sites were in use of parks and green spaces, strict height regulations were applied to the buildings within the sites. Thanks to this, construction of huge buildings obstructing healthy scenery formation for low-rise hillside became impossible in principle.

Second, there was improvement of housing environment in the area of high density housing through amplifying parks. Around citizen apartments there were mostly high density housing areas that needed improvement of fundamental facilities. Among fundamental facilities, parks were classified as space facility and the object of prior improvement of housing environment. The sites for citizen apartments were located in the most contour of city forest, offering relatively easy access. Also, when the apartments were constructed, grading operation was already completed, and urban driveway was secured. By utilizing these conditions, it was possible to save construction cost and to provide small-sized parks within the zone of the short distance by walk in the sites requiring fundamental facilities such as parks, etc.

Third, there was planning of protection and appropriate use of forest within the urban area. Most of the sites for preparing parks and green spaces are located in the contour line of principal mountains and veins of Seoul. These areas provide users of city forest with leisure-rest-exercise space as city park. At the same time, by placing facilities frequently visited in the contour zone, it can also perform a role of preserving ecological environment of inner forest.

Fourth, there was securing public sites flexibly coping with changing urban planning. Presently part of the sites changed for the use of parks and green spaces are legally designated as residential district not as the zone of parks and green spaces. As the district office could not leave alone the public sites created after dismantlement of apartments, they started to use the sites as parking lots requiring less structural installment or parks and green spaces. These lands as development-withheld sites are the sites of possibility capable of additionally preparing necessary fundamental facilities according to future urban planning and/or change of policies. And in the sites for parks it is legally

possible to install most of fundamental facilities needed for the community. Thus, preparation of parks and green spaces is a choice flexibly coping with future urban planning and/or social change.

This study was conducted with a viewpoint that the land characteristics leading establishment of public housing in late 1960s lead preparation of parks and green spaces in the period after dismantlement of apartments. In addition, other than land characteristics maintaining in the passage of time, perception and system were assumed to affect change of land use from apartment sites to parks and green spaces. Preparation of parks and green spaces in the same land sites created through dismantlement of citizen apartments that there used to be was derived from the advancement of housing construction regulations and system which made hard construct public housing any more along with perception and demand for the necessity of parks and green spaces.

Up to early 1970s, there had been construction of public housing with the same purpose in cities in the country including Seoul, Busan, Daegu, Jeonju, Cheoncheon, etc. Currently, these apartments with their age over 40s became major old buildings within those cities. Some of them are assumed to be already dismantled or in the process of their utilization investigation after their dismantlement at the moment. However, the cities except Seoul have yet to have statistical status for these. As the sites of old public apartments are located in the present city downtown, they are public sites that can be usefully applied to the practice of urban planning in change. This study hopes to be an initiating point for accurately investigating the status and establishing comprehensive use planning in order for these values to be fully demonstrated.

Keyword: Public Land, Infrastructure, Citizen Apartment, Land Use Change, Park and Green Space

Student No: 2011-23943